Fazal Rizvi y Bob Lingard

Políticas educativas en un mundo globalizado

Morata

© Fazal Rizvi y Bob Lingard

Políticas educativas en un mundo globalizado

Ediciones Morata, S. L.
Fundada por Javier Morata, Editor, en 1920
C/ Mejía Lequerica, 12 - 28004 - MADRID
morata@edmorata.es - www.edmorata.es

Contenido

Agradecimientos 11

Prólogo 13

Prólogo a la edición española 19

CAPÍTULO PRIMERO: **Concepto de política educativa** 23
Introducción, 23.—¿Qué es la política?, 26.—Propósitos y tipos de política, 31.—Política pública y autoridad estatal, 35.—Cambios en los procesos de política educativa, 39.

CAPÍTULO II: **Perspectivas de la globalización** 47
Introducción, 47.—Debates sobre la globalización, 48.—Cambios culturales y políticos, 54.—La globalización como ideología, 57.—El imaginario social de la globalización, 60.—Procesos de asignación política, 64.—Conclusión, 69.

CAPÍTULO III: **Análisis de políticas educativas en un mundo globalizado** 71
Introducción, 71.—Propósitos y posiciones, 72.—Preguntas para el análisis político, 78.—Investigación y análisis político, 85.—Análisis de política educativa en el proceso de la globalización, 93.—Conclusión, 98.

CAPÍTULO IV: **Política educativa y la asignación de valores** 101
Introducción, 101.—Tradiciones filosóficas, 103.—Valores y política educativa, 106.—Economía del conocimiento y construcciones políticas, 110.—El aprendizaje durante toda la vida, 114.—Privatización y políticas de opción, 118.—Conclusión, 124.

CAPÍTULO V: **Currículum, pedagogía y evaluación** 126
Introducción, 126.—Interpretar los imperativos globales, 128.—La reforma New Basics y las pedagogías productivas, 138.—Dos casos del Sur global, 144.—Conclusión, 149.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO VI: **De gobierno a gobernanza** 152
Introducción, 152.—De gobierno a gobernanza, 154.—Las políticas de rendimiento, 158.—De las jerarquías a las redes, 163.—Nuevas formas de gobernanza: el rol de la OCDE, 165.—Presiones para lograr un espacio conmensurable, 171.—Conclusión, 174.

CAPÍTULO VII: **Políticas de igualdad en la educación** 178
Introducción, 178.—Globalización y desigualdad, 180.—Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 184.—Igualdad de género en la educación, 189.—La brecha digital, 193.—Políticas de igualdad y justicia educativa, 197.

CAPÍTULO VIII: **Movilidad y dilemas políticos** 202
Introducción, 202.—Respuestas políticas a la diversidad cultural, 204.—Movilidad académica, 210.—Internacionalización del currículum, 215.—Globalización del inglés, 219.—Fuga de cerebros, 222.—Conclusión, 226.

CAPÍTULO IX: **Imaginar otras globalizaciones** 227
Introducción, 227.—"Domar" la globalización, 231.—Alternativas radicales, 235.—Reinventar la globalización, 240.

Bibliografía 249

Índice de nombres y materias 269

© Ediciones Morata, S. L.

Agradecimientos

Consideramos este libro como la continuación de otro que escribimos hace doce años con Miriam HENRY y Sandra TAYLOR. Aunque Miriam y Sandra no han colaborado ahora en éste, no hubiera sido posible sin que sus voces y su sabiduría aún resonaran en nuestros oídos. Este libro se ha beneficiado enormemente de los comentarios de nuestros alumnos procedentes de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, Estados Unidos, la Universidad de Edimburgo en Escocia, la Universidad de Sheffield en Inglaterra y la Universidad de Queensland en Australia. Fazal agradece a los estudiantes del programa Global Studies in Education (Estudios Globales sobre Educación), en Illinois, en especial a Jason SPARKS, Laura ENGEL, David RUTKOWSKI, Viviana PITTON, Rodrigo BRITEZ, Esther KIM, Gabriela WALKER, Ergin BALUT, Daniel TASEEMA, Rushika PATEL, James THAYER y Shivali TUKDEO. También reconoce el apoyo y sabio consejo que recibió de sus colegas de Illinois: Michael PETERS , Tina BESLEY, Nick BURBULES, Linda TABB, Nicole LAMERS, Garret GIETZEN, James ANDERSON, Walter FEINBERG, Bill COPE, Mary KALANTZIS, Jan NEDEVEEN PIETERSE y Cameron MCCARTHY. Bob agradece a sus alumnos de la clase de políticas en las universidades de Sheffield en Edimburgo y Queensland en Australia, así como a sus estudiantes del doctorado, en especial Georgina WEBB, Kentry JN PIERRE, Shaun RAWOLLE, Ian HARDY, Hazri ben JAMIL, Farah SHAIK y Sajid ALI y sus colegas en estas universidades. En particular, agradece a Shereen BENJAMÍN, Sotiria GREK, Martin LAWN, Pamela MUNN, Jenny OZGA, Lindsay PATERSON, David RAFFE, Sheila RIDDELL, Lyn TETT y Gaby WEINER de la Universidad de Edimburgo; Wilf CARR, Jennifer LAVIA, Jackie MARSH, Jon NIXON y Pat SIKES de la Universidad de Sheffield, y Martin MILLS y Peter RENSHAW de la Universidad de Queensland. Queremos mostrar nuestra gratitud también hacia nuestros amigos en Routledge: Anna CLARKSON, que apo-

© Ediciones Morata, S. L.

yó este proyecto de forma indefectible, incluso cuando pedimos una prórroga, y también a Catherine OAKLEY por su respaldo editorial. Nuestro agradecimiento sincero a Glenda MCGREGOR, que revisó varias versiones del texto, a Stephen HEIMANS que revisó la penúltima versión del libro, a Ian HEXTALL, que leyó todo el manuscrito y lo comentó, a Holly CHEN y Minglin LI, que ayudaron con las listas bibliográficas, y a Rebecca DONOHUE que colaboró en su formato. Por último, este libro está dedicado a Patricia RIZVI y Carolynn LINGARD, quienes han tolerado y apoyado nuestras vidas como académicos de movilidad mundial.

© Ediciones Morata, S. L.

Prólogo

En 1997, junto con Miriam HENRY y Sandra TAYLOR, publicamos una obra sobre estudios de política educativa llamado *Educational Policy and the Politics of Change*. Su objetivo era explorar las formas en que se desarrollan y se pueden analizar las políticas educativas dentro de un contexto más amplio de políticas de cambio. Observamos que las políticas públicas de educación servían a intereses particulares y sugerimos que el análisis de política educativa fuera una actividad política inherente. Explicamos que a través de las políticas públicas, el Estado ofrecía un marco para guiar las prácticas educativas pero no las concretaba del todo. Las políticas educativas se articulaban a varios niveles en determinadas ciudades; algunas eran meramente simbólicas, mientras que otras tenían consecuencias más materiales, tales como la redistribución de recursos o distribución de estructuras de autoridad y posiciones de valor. A través de las políticas públicas, el Estado manifestaba sus preferencias de valor, o bien como la expresión de la elección democrática de una comunidad o al orientar las expectativas de dicha comunidad. Pero insistimos en que al igual que las políticas engloban valores particulares, también lo hace su análisis.

El análisis político, sostuvimos, servía a numerosos propósitos al proveer una exploración medioambiental para el desarrollo de opciones políticas con objeto de evaluar la efectividad de determinadas políticas. Mucho de ello depende de las razones para llevar a cabo investigaciones políticas y de los términos establecidos de referencia. En ocasiones se hace una distinción entre análisis *para* la política, que contribuye a la producción política real y análisis *de* política, que es una actividad más académica y crítica. La investigación académica durante los procesos de desarrollo de la política, análisis *de* política, probablemente se difiere notablemente de un trabajo de asesoría encauzado a determinar las

© Ediciones Morata, S. L.

opciones políticas o a atribuir responsabilidad a determinadas instituciones, o de la investigación dirigida por políticos que se encuentran involucrados en la burocracia educativa, análisis *para* la política. Así pues, las tareas adjudicadas a los analistas políticos determinan, hasta un punto significativo, el modo de interpretar el contexto en que se ha desarrollado la política, los recursos teóricos y metodológicos que se han usado y las recomendaciones que se han articulado. La situación del analista político es importante. Los análisis conducidos por el investigador académico en solitario, ubicado en una universidad, seguramente adopten un planteamiento diferente al de alguien que trabaja con un equipo de evaluadores dentro de una organización, como una gran burocracia. Esto no quiere decir que no existan normas generales para evaluar la calidad de la investigación política, sino simplemente señalar que la naturaleza de la tarea analítica emprendida, la situación de los analistas y la perspectiva que aportan a la tarea, no son irrelevantes para el análisis político. La situación en el análisis político es, por tanto, de suma importancia.

En este libro, exploramos con mayor profundidad muchas de estas cuestiones. Nuestro objetivo es proveer una nueva interpretación de los estudios de política educativa basada en nuestras experiencias al trabajar y enseñar políticas educativas durante las dos últimas décadas, así como el conocimiento que hemos adquirido a partir de numerosos proyectos diseñados para examinar los cambios dramáticos ocurridos durante los procesos de globalización y la imprescindible reconsideración de la política educativa. En nuestro libro anterior incluimos un capítulo sobre globalización y argumentamos que tenía el potencial de cambiar el contexto más amplio en el que se desarrollaban las políticas educativas, por lo que habrían de ser analizadas y tomadas en consideración en futuros estudios de política educativa. Advertimos que la globalización había reconfigurado al Estado y su autoridad al desarrollar políticas públicas y que las políticas nacionales y locales ahora están vinculadas a los discursos políticos educativos globalizados, presiones por parte de las organizaciones internacionales y redes de política global, y los efectos de la globalización en general. Diez años después, entendemos mejor las transformaciones globales y la necesidad de nuevas formas de conducir la investigación política en la educación. Así pues, en este libro, los procesos globales constituyen el núcleo de nuestros esfuerzos por proveer una nueva introducción al ámbito de los estudios sobre política educativa.

La información de esta introducción procede no solo de nuestro compromiso académico con la literatura reciente sobre globalización y política educativa, sino también de nuestras experiencias personales respecto a los procesos políticos. A mediados de 1990, ambos trabajamos en la Universidad de Queensland, en Australia, mientras nuestras colegas Sandra TAYLOR y Miriam HENRY enseñaban política educativa en Queensland University of Technology. Dadas nuestras experiencias, los ejemplos que usamos para debatir temas de política en edu-

© Ediciones Morata, S. L.

cación en nuestro libro anterior provenían en su mayor parte de Australia, pese a que intentáramos generalizarlos. Desde aquel tiempo han cambiado muchas cosas. Mientras que tanto Sandra como Miriam han dejado los trabajos académicos, nuestras carreras nos han llevado a varios lugares del mundo. Esto nos ha ayudado a "internacionalizar" nuestra comprensión acerca de los procesos políticos, ya que hemos tenido que implicarnos por un lado en los procesos globales y por otro, en las diferencias históricamente arraigas en las prácticas políticas. Hemos llegado a la conclusión de que la globalización no se puede ver como un fenómeno generalizado, sino que se ha de contemplar como un fenómeno dinámico expresado en historias particulares y configuraciones políticas. Así pues, mientras que hoy en día existen presiones políticas globales y discursos políticos globalizados, estos siempre se manifiestan de formas vernaculares, reflejando la diversidad de culturas, historia y política de diferentes naciones. También hemos llegado a apreciar la importancia de los organismos en la interpretación y negociación de los procesos políticos y en sus efectos. Por tanto, las teorías sobre política pública en la educación que presentamos en este libro están basadas en los conocimientos que adquirimos a través de las oportunidades que tuvimos al trabajar en diferentes organizaciones en diversos países. A mediados de los noventa, Fazal era miembro del Australia Council for the Arts, donde presidía un comité encargado de desarrollar una política sobre arte para Australia multicultural. Este puesto le permitió observar que el desarrollo de políticas nacionales no podía pasar por alto el desarrollo de la política que tenía lugar en todo el mundo; que la globalización producía perfiles demográficos complejos a través de la inmigración y la movilidad global de los trabajadores culturales que generaban nuevos retos políticos y oportunidades para el arte: y esas políticas educativas no se podían separar fácilmente de otros dominios políticos, tales como aquellos relacionados con cuestiones económicas y culturales. Empezó a ver que los procesos globales afectaban al ámbito cultural de la educación de nuevas formas.

Hacia finales de los noventa, Fazal aceptó un puesto en la Universidad RMIT de Melbourne como vicepresidente del Consejo, responsable de la coordinación de la amplia variedad de actividades internacionales en las que estaba involucrada la universidad. Esto le ofreció la oportunidad no solo de familiarizarse con las políticas de educación superior de varios países asiáticos, de donde procedían la mayor parte de los 15.000 estudiantes internacionales de RMIT, sino también de comprender cómo la globalización planteaba nuevas exigencias a las universidades al requerir que trabajaran en un mercado emergente de educación global para su subsistencia económica. Para ello debían renovar su currículum y su pedagogía, en respuesta a la demografía cambiante y a las demandas de las corporaciones transnacionales para nuevos tipos de trabajadores globales. En 2001, Fazal se trasladó a Estados Unidos para acudir a una cita académica en la Universidad de Illinois de Urbana-Champaign, donde ahora dirige su programa de Estudios Globales en Educación. Al vivir y trabajar en Estados Uni-

© Ediciones Morata, S. L.

dos después del 11S, se ha dado cuenta de que la globalización no representa un fenómeno estático temporal y espacial, sino que se puede transformar como resultado de los principales eventos mundiales, así como por los dictados políticos, en particular de naciones poderosas como Estados Unidos.

En los noventa, Bob tuvo la oportunidad de trabajar estrechamente con el Departamento de Educación en Queensland, donde dirigía un importante proyecto de investigación diseñado para analizar la influencia de la política en las prácticas educativas y cómo se podían articular para garantizar una mejora significativa en los resultados educativos. El proyecto produjo un informe importante, en el que se proponía el concepto de "pedagogías productivas" para afrontar la dicotomía entre la reforma educacional de orden estatal y la de iniciación local. Más tarde, Bob también presidió Queensland Studies Authority, una entidad establecida por la ley responsable del currículum y evaluación de todas las escuelas del estado de Queensland. Estos puestos le aportaron una profunda comprensión de los importantes cambios sociales y culturales que tenían lugar en Queensland, así como en otros lugares cuyas respuestas políticas requerían no solo una investigación de base empírica para cosechar un mejor sentido de cómo se interpretan los imperativos políticos y cómo se traducen en la práctica, sino también el compromiso normativo de usar la política con el fin de guiar la política educativa hacia la democracia y la justicia. Ahora está convencido de que los aspectos empíricos y normativos de la política educativa no se pueden separar fácilmente porque la educación trata en última instancia de lograr un mejor orden moral. La política educativa siempre se asienta en la intersección del pasado, presente y futuro, con éste último a menudo expresado en textos políticos como un futuro deseado e imaginado.

En los últimos años, al igual que Fazal, Bob ha trabajado fuera de Australia, primero en la Universidad de Sheffield en Inglaterra y después en la Universidad de Edimburgo, en Escocia. En Sheffield, dirigió un programa doctoral en el Caribe, trabajando con estudiantes que desempeñaban puestos relacionados con la enseñanza, administración, sindicatos y política. Esto le aportó una apreciación más profunda de cómo se interpreta y se gestiona la globalización para desarrollar e implementar políticas educativas en países en vías de desarrollo; cómo los procesos políticos operan en un espacio geopolítico desigual, creando condiciones que con frecuencia incrementan las desigualdades globales; y cómo los vestigios históricos del colonialismo no se borran fácilmente y se manifiestan de diversas maneras poscoloniales dentro de las nuevas configuraciones del mundo globalizado. En Edimburgo, las cuestiones en torno al emergente espacio educativo en Europa atrajeron la atención de Bob, al igual que el hecho de que la Comisión Europea representa un nuevo actor político transnacional en la educación escocesa, con capacidad para dirigir las prioridades políticas en la educación. Su investigación política ha reafirmado su convicción sobre el importante papel que las organizaciones transnacionales como UE, OCDE y UNESCO jue-

© Ediciones Morata, S. L.

gan en la actualidad al forjar la política educativa al nivel de los sistemas nacionales y hacer responsables a los indicadores internacionales y otros modelos de referencia.

Los conocimientos que hemos desarrollado como resultado de nuestras experiencias como actores e investigadores y de nuestro compromiso con la literatura académica, son fundamentales para las hipótesis desarrolladas en este libro. Para los ejemplos de los procesos políticos en educación nos hemos basado en ambas fuentes de información y de comprensión. Nuestro argumento es que la política pública en educación aún es elaborada en gran medida por los gobiernos nacionales, pero que la naturaleza del Estado ahora cambia con rapidez. El Estado ahora representa un espacio que recibe una mayor influencia no solo de las instituciones transnacionales, sino de las ideologías globales que buscan constantemente dirigir los imaginarios sociales de los actores políticos en todas partes, aunque son mediados por las tradiciones nacionales y las políticas locales.

Este libro pretende ser una introducción general a los estudios de política educativa, pero desde una perspectiva particular. Pretende demostrar cómo las políticas educativas se tornan cada vez más "globalizadas" y cómo esto requiere nuevas formas de análisis políticos para "desparroquializarlas", es decir, que se tomen en serio sus dimensiones posnacionales y globales sin ignorar las realidad del Estado. Esto requiere desarrollos en los planteamientos teóricos y metodológicos con el fin de estudiar e investigar la política educativa en una era de globalización dominada por un imaginario social neoliberal. Durante 2008 y parte de 2009, el orden neoliberal global ha sido enfrentado de diferentes formas, en especial contra la realización de su rol al crear la crisis financiera global que ahora afecta a todas las áreas políticas, a los sistemas educativos y a las naciones. La crisis ha dado lugar a la urgente tarea de negociar un nuevo imaginario social que no solo asuma las consecuencias económicas y sociales de los fracasos del neoliberalismo, sino que también empiece a considerar nuevas formas de concebir la política y la práctica educativa.

Fazal Rizvi y Bob Lingard

© Ediciones Morata, S. L.

Prólogo a la edición española

Este libro fue escrito a raíz de la crisis financiera global que se había ido fraguando durante muchos años hasta que finalmente hizo erupción en septiembre de 2008. El mundo se había acostumbrado a las crisis financieras de los países en vías de desarrollo de África y de países al margen del sistema económico global, como Tailandia e Indonesia. Durante la crisis financiera de Asia en 1997, la responsabilidad de los problemas económicos que afrontaban los países en vías de desarrollo se atribuyó a su supuesta incapacidad para adaptarse a los rigores del sistema. Sin embargo, en 2008 fue la economía más poderosa del mundo, la de Estados Unidos, la primera en caer. La crisis financiera de 2008 hundió Wall Street junto con los centros financieros de la mayor parte de otros países industrializados.

La crisis afectó no sólo a la riqueza acumulada de las grandes empresas y gobiernos, sino también y de forma mucho más grave, a las finanzas de las personas corrientes. Las personas de todo el mundo han perdido gran parte del valor de sus ahorros, sus hogares y sus fondos de pensiones, así como su capacidad para el tipo de consumo sobre el que se basaba gran parte de la economía global. Aún peor, muchas personas han perdido su empleo y se han visto forzadas a abandonar sus aspiraciones. Los efectos posteriores a la crisis aún se dejan sentir. La economía americana aún no se ha recuperado. La economía griega está al borde del colapso; Irlanda sufre una presión política por parte del FMI, mientras que la tasa de desempleo en España ha alcanzado el 25%. El desempleo juvenil es considerablemente más alto. En toda Europa, el gasto público se ha reducido drásticamente, lo cual imposibilita que instituciones como la enseñanza lleven a cabo sus tareas básicas.

Se ha escrito un sin fin de palabras sobre las causas de la crisis. Entre ellas se han descrito los actos sin escrúpulos de los bancos de créditos hipotecarios,

© Ediciones Morata, S. L.

las prácticas especulativas de los administradores de fondos de cobertura y las garantías fallidas de los organismos de calificación crediticia. Se ha criticado a los gobiernos por hacer caso omiso de las señales de peligro y perseguir políticas monetarias imprecisas, al alentar el consumo excesivo y permitir el desarrollo incontrolado de nuevos productos financieros. Los ciudadanos de a pie también han sido culpados por pedir demasiados préstamos, utilizar demasiado crédito, gastar demasiado, ser demasiado avariciosos y vivir más allá de sus posibilidades y a menudo a cuenta del Gobierno. Aunque se han señalado muchos culpables, aún no se ha llegado a un consenso sobre las verdaderas causas de la crisis, así como tampoco hay una visión sólida respecto a las posibles soluciones.

No obstante, gran parte del debate sobre la crisis financiera global ha sido de tipo técnico, situado en diversos discursos económicos. Se ha centrado en las operaciones de los bancos y mercados financieros, cómo podrían ser regulados, y qué papel deberían desempeñar los gobiernos. Existen acalorados debates sobre los problemas de la globalización y en qué medida han contribuido a la crisis, y si los instrumentos existentes de la gobernanza económica global son adecuados y capaces de afrontar las prácticas explotadoras de las empresas multinacionales y el rápido aumento de los flujos de capital. En definitiva, la crisis ha suscitado preguntas sobre la sostenibilidad en sí del capitalismo global.

Sin embargo, aunque estos debates son complejos y sofisticados, lo que no han examinado acertadamente es el aparato ideológico en el que se sitúa la narrativa básica de la economía global, y los modos en que el concepto de la globalización se ha utilizado discursivamente para promover un determinado conjunto de prácticas. En la esfera de la política económica, la retórica de la globalización, por ejemplo, ha alentado el movimiento transnacional de grandes sumas de dinero al permitir las prácticas explotadoras de los bancos inversores, al igual que de los administradores de fondos de cobertura y de contables creativos. Asimismo, en otras áreas de la política pública, se ha fomentado una forma de pensar particular sobre las preferencias políticas en cuanto a cómo deberían responder las políticas nacionales y locales a la globalización. Lo cierto es que una ideología específica de globalización se ha convertido en un mantra que refuerza sus afirmaciones y desprecia toda crítica. Tanto, que los políticos ahora hablan de una forma un tanto irreflexiva sobre los "imperativos de la economía global" que, según afirman, tiene implicaciones en todos los aspectos de la gobernanza y práctica administrativa, incluyendo la política educativa.

En todo el mundo, se ha utilizado una determinada narrativa de la globalización en las deliberaciones sobre política educativa para argumentar el rechazo de las ideas asociadas al estado de bienestar keynesiano, alentando a los políticos a pensar en términos de un papel minimalista para el Estado en la educación, con mayor dependencia de los mecanismos de mercado. Argumentos, más económicos que educativos, respaldan una política educativa con un enfoque según el cual todos los sectores de la educación deben producir el pensamiento de capital humano

© Ediciones Morata, S. L.

necesario para una economía competitiva. En la medida en que los sistemas educativos se tornan más complejos y extensos, los gobiernos buscan soluciones de mercado para satisfacer la creciente demanda estudiantil. Ha habido un cambio casi universal desde lo socialdemócrata a un pensamiento de tendencia neoliberal respecto a los propósitos educativos y la gobernanza, que ha derivado en políticas de mercantilización, privatización y comercialización por un lado, y en una mayor demanda de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas por otro. El uso de evaluaciones nacionales e internacionales también ha brindado oportunidades para los intereses comerciales en la educación. Al mismo tiempo, los propósitos educativos ahora se definen en términos de un conjunto más limitado de prioridades para el desarrollo de capital humano, relacionado con el rol que la educación puede desempeñar para satisfacer las necesidades de la economía global, al asegurar la competitividad tanto de las economías nacionales como las individuales. Esto se ha convertido en un discurso de política educativa globalizada.

Aunque aún prevalece esta narrativa de la globalización en la educación y en la política económica desde la crisis financiera global de 2008, ha perdido mucha credibilidad y atractivo. Ahora es más difícil sostener que la innovación financiera es una fuerza arrolladora para el bien, que la auto-regulación es siempre mejor que la regulación estatal, que perseguir el interés individual impulsará el bien común, o que los gobiernos deberían dejar que los mercados cometan sus propios errores. La narrativa de la economía global claramente ha perdido lustre. No obstante, el aparato ideológico neoliberal en el que se sitúa parece inquebrantable. En un sentido más amplio, los debates públicos sobre educación aún están basados en un punto de vista neoliberal de la globalización, con una creencia prácticamente ciega de que la educación es inocente respecto a los impulsores ideológicos de la crisis financiera global.

En este libro, hemos procurado proveer una nueva exposición sobre los estudios de política educativa a través de la revisión del modo en que los discursos de la globalización están vinculados a la promoción de un conjunto particular de políticas educativas en todo el mundo. Hemos intentado comprender por qué las políticas educativas aún permanecen atrapadas en un marco neoliberal a pesar de sus contraindicaciones y las críticas de amplio espectro enfocadas en sus descontentos y de las diversas alternativas propuestas a la educación neoliberal. Hemos argumentado que las presunciones neoliberales son difíciles de cambiar porque hemos sido incapaces de imaginar una narrativa alternativa en la educación que no abandone la globalización, sino que esté conformada por perspectivas más progresistas. Este debate permanece tan válido en la actualidad como lo fue en 2010 cuando se publicó el libro por primera vez y se aplica a los países de habla española, al igual que a la tradición anglo-americana.

Fazal Rizvi y Bob Lingard
Octubre 2012

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO PRIMERO

Concepto de política educativa

Introducción

Los estudios políticos constituyen un campo relativamente reciente en el ámbito académico. Surgieron durante los años cincuenta, fundamentalmente en países democráticos liberales, donde los gobiernos exploraban los recursos de las ciencias sociales para desarrollar políticas públicas, reemplazando planteamientos anteriores que eran enormemente intuitivos y *ad hoc*. Cincuenta años más tarde, los estudios políticos forman un campo de estudio reconocido, primordial para el modo en que se gobiernan actualmente las sociedades. En la actualidad los gobiernos emplean a un gran número de políticos expertos para ayudarles a resolver problemas sociales, desarrollar programas y asesorarles sobre su efectividad. Además, los expertos en política están acostumbrados a justificar y fomentar las decisiones políticas, al encauzar las formaciones sociales hacia determinadas direcciones. En este sentido, los estudios políticos como campo, están inextricablemente vinculados a los procesos de cambio. Sobre todo en sus formas más burocráticas y técnicas, incluso han llegado a reemplazar a los políticos, dejando al margen debates sobre valores para desviar la atención a temas que conciernen a dictados y orientaciones administrativas.

En las primeras etapas de su desarrollo, casi todos los estudios políticos se basaban en "ciencias políticas", un enfoque desarrollado por los politólogos para investigar el mejor modo de formular, implementar y evaluar las políticas públicas (DE LEON y DANIELLE 2007). De esta manera, los estudios políticos se centraban sobre todo en las necesidades del Estado y ayudaban a desarrollar sus prioridades y programas, y a determinar modos de asegurar su eficiencia y efectividad. Los gobiernos creían que los problemas inextricables a los que se enfrentaban

© Ediciones Morata, S. L.

solo se podían resolver a través de la aplicación rigurosa de los conocimientos y técnicas obtenidos mediante la investigación de los científicos sociales. De allí surgió el llamado enfoque "racionalista" de los procesos políticos, que prescribía un número determinado de pasos, desde el análisis del contexto político y la elucidación de una variedad de opciones políticas, hasta los procesos de selección, producción, aplicación y evaluación política (WAGNER 2007). Además de proveer información útil a los responsables políticos, los investigadores académicos también se interesaban por lo que hacían los gobiernos: cómo negociaban diversos intereses políticos y, en general, el modo de gestionar otros procesos.

El enfoque racionalista de los estudios políticos en los países democráticos liberales fue desarrollado durante un período en el que, según la creencia común, la intervención del gobierno era tan deseable como necesaria para resolver los problemas sociales. La opinión general era que el incremento en los gastos de los programas sociales no solo mejoraría la acción económica nacional, sino que también aseguraría una mayor igualdad de oportunidades, sobre todo a través de diversas medidas redistributivas. Esta actividad estatal, sin embargo, requería información fiable y asesoramiento respecto al enfoque en que debían basar sus decisiones y crear los programas. Así, los gobiernos recurrieron a los científicos políticos para que les ayudaran tanto a crear como a fomentar políticas y programas. En respuesta, los grupos políticos al margen del Estado también empezaron a adoptar este enfoque al reunir información para debatir acerca de determinadas preferencias políticas. Esto inevitablemente desdibujó la línea divisoria entre los analistas políticos dentro y fuera del gobierno, y entre el desarrollo y la defensa de la política. En la medida en que se multiplicaban las fuentes de asesoramiento político, surgieron grupos de presión, manifestando pericias técnicas que a menudo ocultaban sus intereses particulares (KNOEPFEL y cols. 2007).

Sin embargo, durante los ochenta, el punto de vista racionalista de los estudios políticos empezó a perder popularidad por numerosos motivos (WAGNER 2007). En primer lugar, el enfoque no producía el conocimiento político fiable, generalizable y predecible que prometía. En segundo lugar, la visión positivista de las ciencias (sociales) en la que se basaba el enfoque racionalista, estaba cada vez más desacreditado o al menos enfrentado con las ciencias sociales. En tercer lugar, una serie de nuevas exposiciones teóricas, tales como la teoría crítica, el feminismo, el posestructuralismo y poscolonialismo minaba los planteamientos racionalistas y las ansias de conocimiento, así como su supuesta neutralidad de valores. En cuarto lugar, las teorías económicas keynesianas sobre las que muchas intervenciones políticas estaban basadas perdieron el respaldo popular, en especial después del ataque ideológico desde los gobiernos de Thatcher y Reagan. Las ideologías de mercado formuladas por el neoliberalismo cobraron auge en todo el mundo. Y finalmente, y quizá lo que es más significativo, los procesos emergentes de la globalización transformaron los contextos políticos y económicos en los que se desarrollaron las políticas públicas (KENNETT

© Ediciones Morata, S. L.

2008). Más que ninguna otra cosa, la caída del Muro de Berlín en 1989 significó un cambio fundamental en el pensamiento político en todo el mundo, lo que dio lugar a la globalización del capitalismo y la aparición de una ideología "neoliberal", remodelando las formas en las que se forja, implementa y evalúa la política en la actualidad.

En el pasado, las políticas públicas se desarrollaban en un marco exclusivamente nacional, pero ahora se establecen en un "sistema" global. Aunque los gobiernos nacionales aún tienen la principal autoridad para desarrollar sus propias políticas, la naturaleza de esta autoridad ya no es la misma, y está afectada considerablemente por los imperativos de la economía global, los cambios en las relaciones políticas globales y los patrones evolutivos de la comunicación global que transforman el sentido de identidad y de pertenencia de las personas. A principios de los noventa, estos cambios de época llevaron a que algunos estudiantes como Francis FUKUYAMA (1992) incluso hablaran del "fin de la historia", al sugerir que la democracia liberal y las ideologías de mercado se habían "globalizado" y que esto ponía punto final a la lucha ideológica.

Estos cambios han afectado inevitablemente a la política educativa. Con el rechazo de ideas asociadas con el estado de bienestar keynesiano, los gobiernos predican cada vez más un rol minimalista para el Estado en la educación, con una mayor dependencia de los mecanismos de mercado. Puesto que los sistemas educativos en todo el mundo son más complejos y extensos, los gobiernos o bien no han sido capaces o no estaban dispuestos a pagar por la expansión educativa, y por tanto han recurrido a soluciones de mercado. Esto ha dado lugar a un cambio prácticamente universal, desde las tendencias sociales democráticas a las neoliberalistas en cuanto a los propósitos educativos y gobernanza, resultando en políticas de empresa, privatización y comercialización por un lado, y una mayor demanda de responsabilidad por otro (LIPMAN 2004). Al mismo tiempo, los propósitos educativos se han redefinido en términos de un conjunto más estrecho de intereses acerca del desarrollo de capital humano, y el rol que debe jugar la educación para satisfacer las necesidades de la economía global y asegurar la competitividad de la economía nacional. Como consecuencia, en las últimas dos décadas, parece haber surgido un nuevo paradigma político global. Sin embargo, aunque las similitudes en los cambios políticos que tienen lugar en una amplia variedad de naciones son claramente evidentes, también es cierto que estos cambios son mediados a nivel local y nacional por determinadas dinámicas históricas, políticas y culturales (véase, por ejemplo, MOK y TAN 2004). Una comprensión de la naturaleza de esta mediación indica que no hay nada inevitable acerca de estos cambios. El concepto de globalización no tiene un único significado uniforme y sus múltiples expresiones son tan dinámicas como específicas en contexto. En este caso, es importante intentar dilucidar el origen del predominio global del paradigma político neoliberal: cómo se desarrolla en la actual crisis económica y cómo sería posible evitar sus efectos negativos y forjar

© Ediciones Morata, S. L.

una globalización diferente, más justa y democrática, que implique un concepto más amplio de los propósitos de la educación.

El interés principal de este libro es examinar el modo en que los procesos globales transforman la política educativa en todo el mundo, en un abanico de formas complicadas, complejas, conmensuradas y contradictorias. Pretende proveer una nueva introducción a los estudios políticos sobre educación, aportando información proveniente de nuestras recientes experiencias en la elaboración y evaluación de políticas, y con nuestro compromiso académico con la literatura diseñada para comprender los procesos de globalización. Está basado en nuestra convicción de que algunos de los recursos teóricos y metodológicos más antiguos ya no son suficientes, y que requieren nuevas herramientas para entender los procesos políticos en un mundo que está cada vez más interconectado y moldeado por una serie de fuerzas y conexiones transnacionales que demandan una nueva imaginación global. Queremos exponer que mientras algunos análisis más antiguos sobre los procesos políticos podrían servir, al menos hasta cierto punto, los procesos que ahora enmarcan la política educativa a menudo son constituidos globalmente y al margen del Estado-nación, aún siendo articulados en términos específicos a nivel nacional. Al hacer uso de los conocimientos de diversas tradiciones teóricas y metodológicas, incluyendo la teoría crítica, el posestructuralismo, el poscolonialismo y del análisis de discurso crítico, ofrecemos un punto de vista ecléctico del análisis crítico de la política educativa que pretende mostrar cómo las políticas educativas representan una determinada configuración de valores cuya autoridad se establece en la intersección de procesos globales, nacionales y locales. Nos centramos tanto en el contenido como en los procesos de las nuevas políticas; las nuevas leyes de producción para la política educativa asociadas a la globalización, y la necesidad relativa de nuevos enfoques de los análisis de política educativa.

¿Qué es la política?

Comencemos el debate con la pregunta: ¿qué es la política? A lo largo de los años, se ha planteado una amplia variedad de definiciones, lo que indica que la política es un concepto muy polémico. La definición más simple proviene de DYE (1992), que sostiene que la política es "cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer". Se pueden efectuar dos aclaraciones sobre esta afirmación. La primera, DYE se refiere a la política pública, es decir, la política elaborada por los gobiernos. Otras instituciones tales como las organizaciones intergubernamentales (OIG) y las corporaciones, también hacen política. Nuestro objetivo en este libro trata, en gran medida, sobre política pública. Sin embargo, es necesario señalar que en el contexto contemporáneo cada vez es más común encontrar una gran variedad de sociedades públicas y privadas, lo cual resulta en una

© Ediciones Morata, S. L.

mayor implicación del sector privado en los procesos públicos (BALL 2007). En segundo lugar, en ocasiones, no tomar decisiones constituye una expresión de la política en la misma medida que tomarlas. Las manifestaciones significativas de política y poder a menudo son evidentes cuando las cosas permanecen igual o cuando los problemas no se discuten o son deliberadamente suprimidos. De esta manera, la política se puede expresar en silencios, o bien deliberados o no planeados.

Hace más de veinte años, HOGWOOD y GUNN (1984, págs. 13-19) propusieron numerosas definiciones para el concepto de política. El concepto de política, afirmaron, se utiliza de varias maneras para describir "una calificación para un campo de actividad", por ejemplo, política educativa o política sanitaria; como "una expresión de propósito general"; como "propósitos específicos"; como "decisiones de gobierno"; como autorización formal; como un "programa"; y como "producto" y "resultado", en donde el producto se refiere a lo que realmente ha aportado una política determinada, y el resultado hace referencia a los efectos más amplios de los objetivos políticos. WEDEL y colegas (2005, pág. 35) han ofrecido más recientemente una explicación similar para definir la política, al plantear que se refiere a un campo de actividad (por ejemplo, la política educativa), un propósito específico, una legislación gubernamental, un programa general o una "situación deseada" y lo que consiguen los gobiernos. Por tanto, la política pública atañe acciones y posiciones que toma el Estado, que consiste en una diversidad de instituciones que comparten las características esenciales de autoridad y colectividad. Mientras que la política a menudo se asocia con la toma de decisiones, una decisión individual aislada no es considerada política. La política expresa un patrón de decisiones en el contexto de otras decisiones tomadas por actores políticos en nombre de las instituciones estatales desde posiciones de autoridad. Así pues, las políticas públicas son normativas y expresan ambos términos y significados destinados a guiar las acciones y las conductas de las personas. Por último, la política se refiere a cosas que en principio se pueden conseguir para asuntos sobre los que se puede ejercer autoridad.

A menudo se presupone que la política aparece en los textos o en algún tipo de documento. Sin embargo, una política también se puede ver como un "proceso" involucrado en la elaboración de un texto real, una vez que la cuestión se ha añadido a la agenda política. De esta manera, los procesos políticos incluyen establecer una agenda, así como trabajar en la producción de textos políticos. También aluden a procesos de aplicación que nunca son directos y a veces a la evaluación de la política. En este sentido, pues, la política se puede referir tanto a textos como a procesos. Según Stephen BALL (1994, pág. 10), "la política es tanto texto como acción, palabras y obligaciones, así como lo que se lleva a cabo y lo que se pretende hacer." Esta observación reconoce que los propósitos y objetivos políticos en la práctica no siempre se logran. Esto se debe a que las políticas, tal como son implementadas, siempre encuentran complejas dis-

© Ediciones Morata, S. L.

posiciones organizativas y prácticas ya existentes, puesto que la política no es el único factor para "determinar" prácticas. Reconociendo este vacío entre la política y la práctica, BALL señala que "las políticas estarán siempre incompletas en la medida en que estén relacionadas o integren la profusión salvaje de la práctica local" (BALL 1994, pág. 10). En nuestro libro anterior sobre estudios de política educativa (TAYLOR y cols. 1997, págs. 24-25), resumimos esta distinción de la siguiente manera:

> ... la política es mucho más que un documento o texto específico. La política es tanto el proceso como el producto. En esta conceptualización, la política implica la producción del texto, el texto en sí, las modificaciones posteriores al texto y los procesos de aplicación a la práctica.

Un documento escrito desde una perspectiva antropológica, WEDEL y cols. (2005, pág. 35) sugiere que aunque la pregunta "¿qué es la política?" es importante, otra pregunta más importante sería "¿qué hacen las personas en nombre de la política?"

La política tiene que ver con cambio (WEIMER y VINING 2004). Es a través de la política que los gobiernos procuran reformar los sistemas educativos. La política desea o imagina cambios, ofrece una situación futura imaginada pero al expresar el cambio deseado siempre ofrece una información algo más simplificada que la realidad de la práctica. En muchas maneras, las políticas evitan la complejidad. Dado el nivel de generalidad, las políticas deberían considerarse más como una fórmula que un proyecto (CONSIDINE 1994). Están diseñadas para proveer una visión general, dejando una gran cantidad de espacio para la interpretación. Usando otra metáfora, una política está diseñada para guiar la comprensión y la acción sin estar nunca seguro de las prácticas que pueda producir.

Con frecuencia los textos políticos adoptan la forma de documento legal, aunque no siempre es así. Otros tipos de texto, como los discursos y las notas de prensa por el ministro de un gobierno o documentos redactados por antiguos políticos, pueden expresar las intenciones políticas y tener efectos reales. Aquí estamos de acuerdo con Jenny OZGA (2000, pág. 33) que trabaja con una definición muy amplia y ecuménica de la política. Considera que un texto político es "cualquier vehículo o medio que lleva y transmite un mensaje político". Además, en cuanto a toda la trayectoria de la producción del texto político y su puesta en práctica, se puede considerar que los practicantes también "hacen política o son potenciales políticos, y no solo los receptáculos pasivos". (Ibíd., página 7). En el contexto de los sistemas de enseñanza, la política está también mediada por las prácticas de los directores de los centros educativos, al igual que por el modo en que los profesores interpretan esa política y la traducen en la práctica (BELL y STEVENSON 2006). Este proceso de interpretación es fundamental para entender el rol que desempeñan las políticas al producir y modelar el cambio.

© Ediciones Morata, S. L.

Es posible conceptualizar los procesos políticos en términos de lo que se ha llamado "ciclo político" (BALL 1994). Este punto de vista rechaza una versión unidireccional y lineal de las relaciones entre el establecimiento de las agendas políticas, la producción del texto político y su aplicación en la práctica. En su lugar, la noción de ciclo político señala las relaciones desordenadas, a menudo enfrentadas y no lineales, que existen entre los aspectos y las fases de los procesos políticos. BALL (Ibíd) ha descrito de manera instructiva los diversos contextos del ciclo político, principalmente el contexto de influencia, el texto de producción de textos políticos y el contexto de la práctica o implementación política para captar el conjunto interactivo y sinergístico de las relaciones entre estos contextos.

A menudo existe discrepancia entre estos contextos. En la elaboración de textos políticos, por ejemplo, se intenta apaciguar, manejar y acomodar intereses que compiten entre sí. Jane KENWAY (1990, pág. 59) ha debatido que las políticas (aquí se refiere a la política como el texto real) representan "los acuerdos temporales entre las fuerzas diversas, rivales y desiguales de una sociedad, en el mismo Estado y entre regímenes discursivos asociados". Por lo tanto, al basarnos en las teorías de la crítica literaria, entendemos que la mayoría de los textos políticos tienen un carácter heteroglósico, es decir, los textos políticos a menudo pretenden vincularse entre sí y por encima de los intereses y valores enfrentados. Al mismo tiempo, las políticas generalmente buscan representar su futuro imaginado o deseado como un interés público o que representa un bien público. Como resultado, a menudo enmascaran los intereses que realmente representan. De esta manera, tiene lugar el conflicto desde el momento de la aparición de una cuestión en la agenda política, durante la iniciación de la acción, hasta llegar a las inevitables discrepancias involucradas en su formulación e implementación.

A veces las políticas se crean como respuesta a problemas percibidos en ámbitos como la educación. Aquí, sin embargo, de nuevo tenemos que ser conscientes de la labor discursiva que desempeña la política al gestionar los problemas de determinadas maneras, quizá de un modo diferente de lo que puedan sugerir los análisis de investigación de base empírica y teórica. La naturaleza de los problemas nunca es evidente, sino que siempre se representa de un modo específico y desde un punto de vista particular (DERY 1984). Así pues, la política brinda soluciones al problema creado por la política en sí (YEATMAN 1990). MCLAUGHLIN (2006, pág. 210), en una revisión exhaustiva de literatura sobre aplicación de políticas en educación en Estados Unidos, habla del "problema del problema", es decir, del modo en que se elabora el problema para dar legitimidad al propósito político. La idea de contexto político no se expone de manera objetiva, pero se construye de manera similar (SEDDON 1994) y está planteada para presentar los problemas bajo una luz determinada. La descripción del contexto así construido puede englobar el telón de fondo histórico de la política. La naturaleza elaborada a partir de la historia pretende dar legitimidad a las intenciones de la política.

© Ediciones Morata, S. L.

El siguiente ejemplo podría ser útil. En años recientes, muchos países han instituido nuevas políticas sobre alfabetización. Estas políticas se han basado en un entendimiento más amplio del contexto y cuya representación ha sido objeto de debate. Por un lado, están los que han caracterizado el contexto en términos de lo que consideran niveles decrecientes de analfabetismo. Demandan la reinstitución del énfasis político tradicional en la fonética, la gramática y los textos canónicos (véase SNYDER 2008). Las críticas sobre este punto de vista, por otro lado, niegan tal crisis y representan el contexto en términos de la naturaleza cambiante de la sociedad que es cada vez más multicultural, y en la que han surgido nuevas formas de analfabetismo esenciales que requieren, por poner un ejemplo, un enfoque en el "multialfabetismo" (COPE y KALANTZIS 2000). No es difícil comprobar cómo las propuestas políticas antagonistas están basadas en representaciones discrepantes del contexto, en referencias históricas de lo que ha funcionado y lo que no, y en los problemas actuales que necesitan ser resueltos a través de la política.

En otro debate interesante sobre política educativa, LUKE y HOGAN (2006, pág. 171) enfatizan la formulación de la política como algo opuesto a la política como texto: "Definimos hacer política educativa como la reglamentación dispositiva de los flujos de los recursos humanos, el discurso y el capital en todos los sistemas educativos hacia extremos normativos sociales, económicos y culturales".

Al hablar de "reglamentación dispositiva" hacen hincapié en los aspectos autoritarios y mandatarios de la política, es decir, la política intenta cambiar las conductas y prácticas de otros para encauzar el cambio hacia una dirección en particular. La definición de LUKE y HOGAN también sugiere que la idea de la política implica la distribución de recursos de varios tipos, básicamente humanos, económicos e ideológicos. La política tiene efectos discursivos que a menudo transforman el lenguaje que emplean sus practicantes. Además, su definición también reconoce la naturaleza normativa de la política educativa y enfatiza los objetivos o los propósitos de la educación. Plantean que la política educativa trata de lograr efectos en los extensos dominios sociales, culturales y económicos o en lo que se podría ver como resultados políticos. CONSIDINE (1994, pág. 4) ha observado de forma similar que "una política pública es una acción que emplea la autoridad gubernamental para asignar recursos para respaldar un valor privilegiado." En cualquier política, los valores son o bien implícitos o explícitos.

La cuestión de los valores, por tanto, es central para la política. En una definición antigua de la política, el politólogo americano David EASTON (1953, páginas 129-130) sostenía que:

> *La esencia de la política reside en el hecho de que a través de la misma, ciertas cosas son denegadas a algunas personas y accesibles para otras. En otras palabras, una política, ya sea para una sociedad, para una asociación limitada o para cualquier otro grupo, consiste en una red de decisiones que designan valores.*

© Ediciones Morata, S. L.

Esta definición fue compendiada en la afirmación conocida de EASTON, según la cual, la política implica la asignación autoritaria de valores, cuyo debate retomaremos más adelante. Pero es suficiente con decir en esta fase que la asignación autoritaria de valores a menudo es evidente en cuanto se consolidan ciertas cosas y se niegan otras. También es evidente por las formas en que se formulan los problemas políticos y se representan los contextos, así como por los discursos en los que se establecen las políticas.

La distinción entre política como texto y política como discurso requiere una explicación más profunda. Stephen BALL (2006) afirma que los textos políticos se enmarcan dentro de otros más amplios. En este caso, el texto se refiere a las palabras reales sobre el papel y el uso de un lenguaje específico para expresar determinadas acepciones. Así pues, a menudo se escribe la política en primera persona del plural, con un uso constante de "nosotros" y "nuestro", al procurar reflejar y constituir un consenso putativo sobre los intereses de la política y la dirección recomendada para el cambio entre sus creadores y sus lectores. En opinión de BALL, dichos textos políticos se sitúan y se basan en discursos más amplios, y en formas integrales de concebir el mundo. Tal como lo expresa: "Los discursos tratan de lo que se puede decir y pensar, pero también indican quién puede hablar, cuándo, dónde y con qué autoridad" (BALL 2006, pág. 48).

El concepto de BALL sobre el discurso deriva de FOUCAULT (1977) y está estructurado para señalar que la política se sitúa en un conjunto de políticas interrelacionadas, un "grupo político". BALL señala (2006, pág. 48) que "hemos de apreciar la forma en la que los grupos políticos y los conjuntos de políticas relacionadas, ejercitan poder mediante el desarrollo de la 'verdad' y el 'conocimiento' como discursos". Los discursos nos ayudan a posicionarnos; se dirigen a nosotros, en lugar de hablar nosotros a la política. Los textos y los grupos, políticos, por tanto, se basan en discursos que necesitamos entender para captar mejor el texto político real. El concepto de grupo político también implica "intertextualidad" entre las políticas que constituyen dicho grupo. La intertextualidad se refiere a la remisión específica y explícita a otros textos políticos, aunque también a la referencia implícita de otros textos en el uso repetido de las palabras, frases y conceptos. En este libro, usamos el concepto de "imaginario social" para indicar que las políticas no solo se encuentran en los discursos, sino también en los imaginarios que determinan los pensamientos sobre como podrían ser las cosas si fueran diferentes a lo que son ahora. Es así como las políticas dirigen o guían la práctica hacia una situación normativa en particular.

Propósitos y tipos de política

¿Por qué necesitamos las políticas públicas? Como ya hemos señalado, las políticas implican la asignación autorizada de valores. Pero los valores se pueden asignar de numerosas formas y con diversos propósitos. Lo más frecuente

© Ediciones Morata, S. L.

es que las políticas se diseñen para dirigir acciones y conductas, y guiar instituciones y profesionales hacia una determinada dirección. A veces esto se hace sencillamente con un propósito simbólico, mientras que en otras ocasiones las políticas tienen consecuencias más materiales con respecto, por ejemplo, a la asignación de recursos, tales como la distribución o redistribución de fondos. Algunas políticas son sancionadas y su fracaso para aplicarlas puede llevar a todo tipo de penalidades, mientras que otras son forjadas para crear un consenso acerca de ciertas ideas. Pero sobre todo, el objetivo de las políticas es asegurar la consistencia en la aplicación de normas y valores autorizados en diversos grupos y comunidades: son elaboradas para formar consenso y puede que también tengan un propósito educativo.

Por consiguiente, existen diferentes propósitos que determinan la manera de expresar y fomentar las políticas. Un ejemplo de esto sería señalar la diferencia entre las políticas simbólicas y las materiales. Las políticas simbólicas a menudo son respuestas políticas a las presiones. Por lo general conllevan poco o ningún compromiso para su aplicación y normalmente no cuentan con recursos sustanciales. REIN (1983) expone que existen tres factores que afectan de forma significativa a la posibilidad de aplicar una política: la claridad de los objetivos de la política y su potencial para una operacionalización efectiva; la complejidad de la estrategia de implementación concebida; y el compromiso de financiar la política y su aplicación, que generalmente están ausentes en el caso de las políticas simbólicas. También tienden a establecer objetivos vagos, ambiguos y abstractos y carecen de estrategias de aplicación bien elaboradas. Esto no quiere decir que no tengan efectos. REIN (Ibíd, pág. 131) plantea que su mera existencia puede tener funciones estratégicas en términos de legitimar determinados puntos de vista políticos y de alterar el ámbito en el que algunas se debaten y tratan ciertas cuestiones. Además, respecto a las cuestiones políticas altamente refutadas, por ejemplo, la igualdad de género, la existencia de una política simbólica podría ser el primer paso percibido en una estrategia a largo plazo por los políticos que ejercen dentro del Estado. También puede ofrecer alguna legitimidad política para la labor de los activistas (LINGARD 1995). Una política material, en marcado contraste, está muy comprometida con su implementación. Está respaldada por recursos financieros y a veces mecanismos efectivos de evaluación para asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Luego, la distinción simbólico/material hace referencia a los recursos y al compromiso de aplicación y, en algunos casos, a fuertes sanciones. Hoy en día, las políticas simbólicas frecuentemente se asocian con el "frenesí mediático" creado en torno a una política (GEWIRTZ y cols. 2004).

También se suele hacer una distinción entre políticas incrementales y racionales. Esto se refiere al modo en que se produce un texto político. El incrementalismo reconoce que las políticas están siempre elaboradas o desarrolladas a partir de políticas previas. De esta manera, el desarrollo y el cambio político se

© Ediciones Morata, S. L.

contemplan como pequeños pasos progresivos en lugar de pasos grandes, o se descartan políticas que han precedido a la aparición de las nuevas. Los políticos normalmente quieren hacer hincapié en que *sus* políticas son diferentes a las que les precedieron. De alguna manera, siempre hay algunos aspectos incrementales al formular políticas, dada la continuidad de las estructuras públicas y la historia política.

Las políticas racionales son marcadamente preceptivas; es decir, se dirigen a los políticos dentro del Estado y son metódicas en cuanto a los pasos necesarios para su desarrollo. Esto implica numerosas fases diferenciadas y bastante lineales a lo largo de su evolución, formulación de textos y aplicación. Por lo general, estas fases incluyen: definición del problema, explicación de sus valores, metas y objetivos; identificación de opciones para conseguir las metas y objetivos en línea con los valores; evaluar las opciones incluyendo, a veces, un análisis de coste-beneficio; seleccionar un curso de acción; desarrollar una estrategia de aplicación; evaluación de la política aplicada y modificaciones del programa a la luz de la evaluación. En ocasiones esta perspectiva racional para la elaboración de políticas es descrita como "etapa heurística" (WEAVER-HIGHTOWER 2008, pág. 153), porque ayuda a que los gobiernos desarrollen políticas serias que sean técnicamente razonables. Estas fases o etapas pueden ser una guía útil para las burocracias, pero en realidad la mayor parte del desarrollo de la política tiene lugar en un estilo menos racional y más inconexo, con más políticos y discrepancias. Al proveer una versión de enfoque racional para el desarrollo de la política, uno de los principales teóricos racionales de la política pública de una época anterior, CARLEY (1980), planteó que existen tres elementos que conciernen a la política y a su desarrollo: en primer lugar las decisiones sobre los valores que han de ser asignados a través de una determinada política; segundo, una determinación racional a través de las fases antes mencionadas; y por último, el impacto de la disposición organizativa y burocrática sobre dicha política. CARLEY afirmaba que los valores y las realidades organizativas median y tienen efectos, incluso cuando los procesos de formulación de la política son extremadamente racionales. Al reconocer el carácter político de la formulación de las políticas y al mencionar específicamente la fase de evaluación del modelo racional, HUDSON y LOWE (2004, pág. 228) observan que los "responsables de tomar decisiones raramente tienden a conducir el desarrollo de la política en concordancia con el enfoque racional, científico y basado en la evidencia que caracteriza al modelo clásico".

En la misma línea, REIN (1983, pág. 135) consideraba los procesos políticos como intentos por parte del Estado de "resolver conflictos entre los imperativos autoritarios, racionales y consensuados". Lo que esto sugiere es que los procesos de elaboración de la política pública nunca son totalmente racionales e implican negociaciones políticas de varias clases dentro y fuera del Estado. Claus OFFE (1975, pág. 135) puso de manifiesto una relación simbiótica entre el Estado, sus estructuras burocráticas y los procesos políticos:

© Ediciones Morata, S. L.

> ...no solo es cierto que el surgimiento de un problema social pone en movimiento las dinámicas del procedimiento de la formulación de políticas, diseño de programas y su aplicación, sino también, a la inversa, el modo formal institucionalizado de las instituciones políticas determina cuáles son los problemas potenciales, cómo se definen, qué soluciones se proponen, etcétera.

Por lo tanto, el Estado está decisivamente involucrado en la organización de los procesos políticos en todas las fases del ciclo político, incluyendo las políticas de implementación. Además, las formas de definir sus propias estructuras influyen en el núcleo y contenido de las políticas, así como en los discursos que las expresan.

Por ejemplo, cuando el Estado burocrático en la mayoría de los países occidentales fue reconstituido en los años ochenta bajo la llamada Nueva Gestión Pública (CLARK y NEWMAN 1997) o el "gerencialismo empresarial (YEATMAN 1990), los discursos políticos cambiaron de forma significativa para satisfacer nuevas demandas para un desarrollo y aplicación más ágil de las políticas. El Estado reestructurado utiliza nuevos discursos políticos que engloban conceptos como elección, mercados, y dirección a través de la medición de resultados normativos. Por consiguiente, lo que está claro es que los cambios en las estructuras y modalidades del Estado implican de manera casi invariable nuevas leyes para la elaboración de políticas educativas en relación a su contenido, así como para sus procesos. Las políticas también pueden ser distributivas o redistributivas. Las políticas distributivas, como denota el término, simplemente distribuyen los recursos, humanos y de otra clase, mientras que las políticas redistributivas buscan intervenir contra las desventajas a través de una discriminación positiva, generalmente, aunque no siempre, en relación a los fondos. Las políticas redistributivas en educación fueron bastante comunes en la mayoría de las sociedades democráticas liberales durante los años sesenta y setenta. En Australia, por ejemplo, se creó un programa para escuelas desfavorecidas (CONNELL y cols. 1991), que aspiraba a redistribuir los fondos a escuelas con alumnos desfavorecidos en un esfuerzo para brindarles nuevas oportunidades. Más recientemente, el enfoque ha cambiado a las políticas distributivas con intención de formar individuos autosuficientes. *No Child Left Behind** en Estados Unidos, por ejemplo, es una política distributiva con un enfoque de asignación de fondos basada en diversas medidas de responsabilidad y rendimiento con el fin de lograr objetivos, en lugar de la redistribución para conseguir mayor igualdad de oportunidades.

Las distinciones entre políticas públicas simbólicas y materiales, racionales e incrementales, y distributivas y redistributivas discutidas con anterioridad son útiles para comprender los diversos propósitos de la política, desde la asignación de recursos al uso de la política como un instrumento para contener las exigencias políticas, orientar la opinión pública y afirmar la importancia simbóli-

* Ley en EE.UU.: "Que ningún niño se quede atrás" (NCLB). *(Nota de la traductora).*

© Ediciones Morata, S. L.

ca de ciertos valores. Obviamente, aunque estas distinciones son útiles, no son absolutas. Muchas políticas públicas sirven a múltiples propósitos. Reflejan la naturaleza cambiante del Estado, así como los modos en que éste se relaciona al margen de las agencias, en cuanto a la asignación de valores generados mediante complejos procesos de negociaciones y acuerdos, tanto dentro como fuera del Estado.

Política pública y autoridad estatal

Nuestro debate en este capítulo ha girado en torno a una definición de la política sucinta pero duradera, propuesta hace más de 50 años por David EASTON (1953) como la "asignación autoritaria de valores". Las políticas, afirmaba, son normativas: o bien manifiestan o presuponen ciertos valores y orientan a las personas hacia la acción, pero de un modo autoritario. Su legitimidad, por tanto, deriva de una autoridad, ya sea un gobierno, una corporación o una institución social como un sistema educativo. El uso del concepto de autoridad de EASTON es deliberado y pretende marcar una distinción de la idea del poder. Siguiendo a WEBER (1948), EASTON se refiere a la autoridad como un poder legítimo. Una política está creada para asegurar que el poder se ejercita de manera legítima. Esta legitimidad se logra a través de diversas normas y prácticas institucionales.

Sin embargo, la distinción entre poder y autoridad aceptada por EASTON no está nítidamente definida. La referencia a la autoridad en ocasiones puede enmascarar conceptos de poder, cuyo consentimiento por parte de una comunidad nunca está asegurado. Lo no expresado y lo tácito puede ser la manifestación más clara del poder hegemónico, donde el "sentido común" es indiscutible. A pesar de la falta de claridad sobre las maneras en que las políticas incorporan la autoridad, la definición de EASTON es igualmente útil y no menos importante porque subraya la importancia de comprender cómo se traduce la política en la práctica con una asunción de legitimidad. Para los investigadores políticos, tanto los que trabajan bajo las tradiciones positivistas y racionalistas como los de tendencias interpretivistas y enfoques críticos, las cuestiones relacionadas con la autoridad son, por tanto, esenciales para sus razonamientos acerca de los procesos políticos.

Stephen BALL (1994) por ejemplo, contempla que una exploración de la naturaleza y el ámbito de la autoridad es una de las tareas primordiales de la investigación política. La investigación política, sostiene, implica un análisis de tres aspectos clave de la política: textos, discursos y efectos. Las políticas, afirma, son siempre refutadas, cargadas de valores y dinámicas, y son producto de diversos acuerdos. Están codificadas en representación de lo que se ordena y lo que se debe hacer. A menudo se expresan de un modo contextual, pero en el marco de un discurso más amplio que asume la autoridad. Así pues, el análisis político implica la descodificación de textos, tanto en relación al contexto en

© Ediciones Morata, S. L.

el que están englobados como al contexto que construyen, y a los efectos que tienen en la práctica, vinculados a efectos sociales mayores llamados a veces "resultados políticos". Si la idea de la autoridad es primordial para interpretar y analizar las políticas, ¿de dónde procede la autoridad que respalda una política y cómo se ejerce o se asigna?, ¿quién tiene la autoridad para elaborar una política, asegurar el consentimiento de las fórmulas políticas y guiar su práctica?

En lo que se refiere a las políticas públicas, es el Estado-nación quien por tradición tiene esta autoridad. Sin esta autoridad, según se cree, las políticas públicas ni se pueden sostener con recursos ni tienen el valor simbólico para guiar la acción. De hecho, el Estado usa su autoridad para justificar las políticas, y a su vez utiliza las políticas para legitimar su autoridad. A través de estas dinámicas trata de gestionar las expectativas de la comunidad y desarrollar sujetos/ciudadanos que estén lo bastante investidos en sus prioridades políticas. Utiliza diversas *organizaciones* profesionales, organizaciones institucionales y los medios para asegurar que sus políticas sean implementadas del modo deseado. Como señaló FOUCAULT (1991), en la sociedad contemporánea el Estado juega un rol fundamental al crear "individuos autónomos", un proceso al que se refiere como "gubernamentalidad".

Expresado en estos términos, mientras la idea de autoridad es esencial para el concepto de política, pocos investigadores políticos lo abordan explícitamente. De modo que, por ejemplo, mientras que el debate de BALL sobre la idea de la política destaca las complejidades de las diversas maneras en que se construye y se interpreta una política, no *problematiza* las cuestiones en torno a la naturaleza de la autoridad que respalda dicha política. En su trabajo anterior, BALL asumió que esta teoría estaba situada en las estructuras del Estado-nación, a lo cual se aferran los textos y los discursos políticos. Esto no es de extrañar porque las políticas públicas en la educación por tradición se han originado en un gobierno nacional (o subnacional) y sus agencias, y se han diseñado para ofrecer recursos en educación de la manera más eficiente y eficaz, y en ocasiones, equitativa. Por consiguiente, es comprensible que muchos investigadores políticos asuman que la autoridad del Estado sea soberana. Esta asunción está basada en una comprensión westfaliana de la naturaleza de la *autoridad política* (KRASNER 2000), que incluye las afirmaciones de que solo el Estado puede ejercer la autoridad sobre un territorio geográfico definido, que cada Estado tiene la autonomía para desarrollar sus propias políticas, y que ningún actor externo puede dirigir las prioridades de dicho Estado.

Por tanto, se supone que los Estados-nación modernos tienen la máxima jurisdicción territorial organizada en torno a un conjunto específico de funciones administrativas. Esta asunción de *territorialidad se puede encontrar* en las obras de la mayoría de los teóricos sociales del siglo XX, al igual que en las de los investigadores políticos. De hecho, se ha considerado una característica fundamental de la modernidad sobre la que está basada la arquitectura política del

© Ediciones Morata, S. L.

sistema estatal moderno (MANN 1997). El Estado-nación moderno está representado como un tipo de contenedor que separa un "interior", formado por las interacciones políticas nacionales de un "exterior", en el que se encuentran las relaciones internacionales o interestatales (BRENNER y cols. 2003, pág. 2). Así pues, se otorga al Estado un monopolio autoritario sobre los sujetos y las instituciones emplazadas en su territorio, asignado a través de un sistema de relaciones internacionales.

No obstante, este concepto de autoridad basado en la naturaleza de un Estado institucional, territorial y centralizado, no se puede sostener sin un consenso popular. Requiere el concepto imaginario y colectivo que tienen las personas acerca de la naturaleza y ámbito de la autoridad política y exige su consentimiento para considerar las formaciones nacionales como inevitables, naturales, unidas territorialmente y completamente legítimas. Este punto de vista está en concordancia con la opinión de ANDERSON (1991) de que las naciones son "comunidades imaginadas" que surgieron durante los primeros procesos de modernización iniciados por los intelectuales, artistas y líderes políticos entre otros, y que solo más tarde se infiltraron en toda la sociedad, a través de la alfabetización en masa y los sistemas escolares, mitos, historias y canciones. Los procesos de enseñanza oficial jugaron un papel primordial en el desarrollo y preservación de los imaginarios nacionales. El Estado-nación llegó a ser ampliamente aceptado como autoridad para reforzar su voluntad, a veces incluso mediante la violencia. Según WEBER (1991, pág. 23), el Estado tiene el derecho legítimo a ejercer la violencia (encarcelar y castigar a las personas, librar una guerra), pero este derecho se ejerce en su mayor parte a través de la inculcación de un imaginario social que no puede ni siquiera concebir que las cosas pudieran ser de otro modo. BOURDIEU (1998b) se refiere a esto como "violencia simbólica". La mayor parte de los estudios en educación aún operan en este marco westfaliano, que da por hecho la autoridad de un Estado-nación y asume que las políticas se desarrollan dentro de sus fronteras.

Mientras que el concepto de Estado-nación ha sido enormemente debatido durante años, hay un acuerdo general en que "nación", en la construcción "Estado-nación", se refiere a culturas e historias de gentes en el ámbito de un espacio limitado, mientras que "Estado" se refiere a la estructura administrativa burocrática dentro de ese espacio limitado. Como ya hemos señalado, a nivel popular se ha aceptado que la legitimidad que tiene una política privada deriva de la autoridad que un Estado-nación tiene sobre sus ciudadanos, y dicha autoridad se ejerce a través de una amplia variedad de estructuras y procesos estatales. En este libro, mostraremos cómo la globalización ha desestabilizado esta presunción y ha determinado las condiciones para la reconstitución tanto de la nación como del Estado. En lo que sigue en este capítulo, presentamos, de un modo muy general, una serie de observaciones sobre cómo, bajo las condiciones de la globalización, están cambiando los procesos de política pública: cómo se formula, produce, difunde e implementa en la actualidad la política educativa; y los

© Ediciones Morata, S. L.

cambios significativos que tienen lugar en el modo en que la política educativa se relaciona con otros dominios de la política pública. Estas observaciones se desarrollan en capítulos posteriores, con ejemplos que pretenden explicar que la política educativa está en pleno proceso de globalización y por tanto requiere un nuevo enfoque.

Cambios en los procesos de política educativa

Como ya hemos observado, *"la política es algo más que el documento político o la legislación, es decir, el texto"* (TAYLOR y cols. 1997). Los procesos de formulación e implementación de políticas también son relevantes. Estos procesos se refieren a la cronología de una cuestión que entra a formar parte de la agenda política, la construcción de un texto político, su aplicación y, en ocasiones, su evaluación. Esto no quiere decir que las palabras contenidas en un texto político no sean importantes; por el contrario, a menudo son cuidadosamente elaboradas y ocultan la controversia y los compromisos involucrados en la construcción real del texto en sí. Las palabras del texto político hoy en día están "mediatizadas" (FAIRCLOUGH 2000), con borradores finales mejorados por periodistas que trabajan para la burocracia educativa o en la oficina del político con el fin de obtener sus lectores del público en lugar de los profesionales que implementarán la política en cuestión. Esto sugiere que el texto siempre está influenciado por el contexto de su producción, que en años recientes ha estado cada vez más moldeado por los discursos de la globalización y por los discursos globalizados.

Los discursos que enmarcan los textos políticos ya no se sitúan solamente en el contexto nacional, sino que provienen cada vez con mayor frecuencia de las organizaciones internacionales y supranacionales, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y la Unión Europea (UE) (HENRY y cols. 2001; LAWN y LINGARD 2002; DALE 2006; KALLO y RINNE 2006). Sin embargo, los vacíos materiales no existen en los textos ni por supuesto en los discursos, sino que se sitúan en determinadas realidades materiales y formaciones culturales. Éstas incluyen al Estado-nación pero también y de manera creciente lo que podríamos llamar, según APPADURAI (1996), espacios posnacionales. LINGARD y cols. (2005) describieron un ámbito de política educativa global incipiente. Señalaron que en años recientes la estructuración escalar de los discursos y textos políticos se ha extendido más allá de la nación; en la actualidad, el contexto de los textos políticos se encuentra en multiniveles, en términos escalares, en lo local, nacional y global, lo que conduce a lo que ROBERTSON y cols. (2006a) denominan el "rescalamiento de la política contemporánea".

Esto indica que *la política es multidimensional, multinivel, y tiene lugar en múltiples lugares*. Los discursos globalizados así como la elaboración de programas y las presiones políticas ahora emergen más allá de la nación. Las relacio-

© Ediciones Morata, S. L.

nes entre los diversos lugares donde se produce y se implementa la política, en muchos casos se han extendido. Pero incluso al considerar una política nacional y su aplicación a nivel escolar, por ejemplo, vemos las diversas posturas de los diferentes actores políticos; aquellos involucrados en la elaboración de textos políticos comparados con los involucrados en la aplicación o práctica política, a menudo tienen intereses diferentes y encontrados. Ambos equipos de jugadores también están situados en diferentes lógicas de práctica y en relaciones de poder desiguales (BOURDIEU 1998b; RAWOLLE y LINGARD 2008). Consideremos por ejemplo, una política que derive de una organización internacional y su entrada en funciones en una nación del Sur global hasta su implementación: aquí vemos una extensión y dispersión de la multidimensionalidad y multinivel de los procesos políticos contemporáneos en la educación.

En la actualidad el pensamiento espacial es esencial para comprender los textos de política educativa así como los procesos de su formulación e implementación (véase GULSON y SYMES 2007). En sus escritos sobre la profunda imbricación de lo local y lo global, MASSEY señala cómo cada uno contribuye a la constitución del otro. Al hablar de la vida diaria, observa (MASSEY 2005, pág. 184):

> "La realidad vivida en nuestro día a día es totalmente dispersa, y desubicada de sus fuentes y repercusiones. El grado de dispersión y extensión puede variar dramáticamente entre grupos sociales, pero lo esencial es que la geografía no será solamente territorial".

Esta observación se aplica igualmente a las consideraciones de la formulación y práctica de la política en la educación, así como a los multiniveles ampliados de la política, al reconocer los juegos simultáneos de lo local, nacional y global como relaciones espaciales en el ciclo de la política educativa. La geografía de los discursos y procesos políticos en la actualidad no es tan solo territorial.

Sin embargo, *las políticas existen en el contexto:* tienen una historia anterior, vinculada a políticas anteriores, individuos y agencias particulares. En el pasado, el contexto político en general se contemplaba en términos nacionales. Pero en años recientes, nuevas consideraciones escalares han cobrado importancia, y requieren que ampliemos miras desde lo nacional para incluir también lo global. Lo que MAHONY y cols. (2004) llaman la "comunidad de creación política", en la educación ha sido ampliada y extendida para incluir agentes y agencias políticas más allá de la nación. Agentes y agencias globales, tanto públicas como privadas, se encuentran a menudo involucradas en la gestación y preparación de programas de política educativa. La implicación de nuevos actores en los procesos políticos está influida por las relaciones cambiantes públicas/privadas respecto a las políticas educativas. Aquí, MAHONY y cols. (2004) hablan de la "privatización de la política". Así pues, el contexto de la formulación de políticas educativas está cambiando e involucra una compleja adaptación en lo local, regional, nacional y global. También hay un nuevo contexto para la elaboración de política edu-

© Ediciones Morata, S. L.

cativa en cuanto a la situación espacial de su racionalidad, expresada a menudo en la actualidad en términos de competitividad global y otros imperativos globales. Este contexto ampliado repercute en el análisis y la comprensión de las ecologías políticas (WEAVER-HIGHTOWER 2008).

Todo ello indica que *la política está cargada de valores.* Los valores dominan los procesos políticos y su contenido. Por costumbre, estos valores expresaban intereses nacionales. Sin embargo, en las últimas dos décadas, como se discutirá más tarde con mayor detalle en el Capítulo IV, las consideraciones globales ahora incluyen la expresión de valores como nunca, transformando el equilibrio entre la eficiencia económica y los objetivos de equidad social respecto a la educación. Este cambio se puede observar en las formulaciones de la política discursiva de una organización internacional como la OCDE (RIZVI y LINGARD 2006), donde los intereses respecto a la eficiencia de mercado ahora parecen anular a los de equidad. Esta reformulación economista de la política educativa ha desembocado en un énfasis de la educación como generador de capital humano para asegurar la competitividad de la economía nacional en el contexto global. Ahora, en la mayoría de los países, la reestructuración económica se ha convertido en propuestas de marco meta-político para la reforma de la política educativa. Este enfoque en los valores instrumentales ha cobrado fuerza con los debates sobre el papel de la educación hoy en día en la creación de una *economía de conocimiento*, cuyo discurso dominante tiene un carácter decididamente global.

Aún así, *la política pública continúa siendo una actividad estatal* y se desarrolla en la estructura burocrática del Estado educativo. Sin embargo, el Estado es un organismo estructural complejo con relaciones complejas entre sus diversos componentes, como los Ministerios de Tesoro y Educación, y entre el Estado y la sociedad civil, y el sector privado en la economía. Pero en la actualidad los políticos educativos del Estado también están interconectados con políticos de las agencias fuera de la nación, incluyendo organizaciones internacionales como la OCDE, UNESCO y las organizaciones supranacionales como la UE, cuyo resultado es la creación de una comunidad política educativa global emergente. También existen redes políticas más flexibles que funcionan de nuevas maneras, escalares y celulares. Esto ha extendido y ha reconstituido el marco de referencia del Estado en la producción de la política educativa.

De modo que, lejos de convertirse en algo obsoleto de cara a las presiones globales, como han sugerido algunos teóricos, ahora el Estado funciona de un modo diferente en el desarrollo de políticas educativas. Ahora se posiciona de varias maneras en relación a una gran variedad de organizaciones que se sitúan fuera o por encima de la nación, por ejemplo la OCDE, el Banco Mundial, UNESCO, o la UE. Estas relaciones son asimétricas, y se establecen de diferentes maneras dependiendo de la nación. Por ejemplo, un país en vías de desarrollo se relaciona de forma diferente con una organización como el Banco Mundial, que Estados Unidos. En su última obra, BOURDIEU (2003) sostuvo que el "capital nacio-

© Ediciones Morata, S. L.

nal" mediaba los efectos globales sobre el Estado y la nación. Esto indica que en la actualidad se requiere "un análisis global de los estados contemporáneos" para comprender los procesos, frente a la aceptación de lo "global sin Estado". (THERBORN 2007, pág. 91). Al considerar un análisis global de las actividades y relaciones del Estado contemporáneo, necesitamos tener en cuenta la historia (por ejemplo el colonialismo), las aspiraciones políticas (por ejemplo el poscolonialismo) y la situación geopolítica dentro de un orden mundial cambiante.

La aparición de lo que CERNY (1990) denominó el "Estado competitivo", es decir, el Estado gerencial reestructurado, también ha repercutido en su funcionamiento, así como en contenido y en el desarrollo de la política educativa. Por norma general, el Estado ha estado asociado con actividades del sector privado. Bajo un nuevo gerencialismo las relaciones del sector público/privado se han reconstituido a través de la privatización, la creación de cuasi mercados en el sector público y mediante una variedad de asociaciones públicas y privadas (BALL 2007). Sin embargo, estos programas políticos se llevan a cabo de formas distintas en diferentes naciones. APPADURAI (1996) señaló que los flujos de las ideologías globales siempre han tropezado con la historia local y nacional, la cultura y la política; es decir, tales flujos globales son "vernaculizados" en el contexto de las naciones específicas cuando se topan con la cultura y la política local. Este es el caso de la privatización de la agenda en la educación, que se manifiesta en India y Gran Bretaña de formas radicalmente diferentes.

Dado el movimiento de personas (emigrantes, refugiados) asociado a la globalización contemporánea, APPADURAI (1996) sostiene que la relación entre la nación (composición étnica e identidades nacionales) y el Estado (estructura política y administrativa) en cierto modo se ha atenuado y cada uno constituye el proyecto del otro. La política educativa está vinculada a la construcción de la comunidad imaginada de la nación (ANDERSON 1991) y a los asuntos de diferentes identidades nacionales. Mientras que la globalización ha experimentado un número aumentado de éxodos y flujos que cruzan las fronteras nacionales (APPADURAI 1996), el 11S y sucesos posteriores se han traducido en una interrupción de tales flujos y mayor intervención estatal en torno a ellos, en un intento de reforzar las fronteras nacionales. La política educativa está vinculada a estas actividades estatales (RIZVI 2004) y al miedo incrementado a las diferencias, lo cual ha originado políticas estatales en la llamada "era del terrorismo" (GILROY 2004). Estos procesos no han quedado sin respuesta, de modo que simultáneamente hay debates políticos sobre la necesidad en la educación de producir ciudades globales y cosmopolitas, capaces de valorar y trabajar con las diferencias.

La nueva formación estatal, el nuevo gerencialismo y las nuevas relaciones del sector público/privado se han descrito como el inicio de una transición desde gobierno a gobernanza (RHODES 1997). Esto se aleja del enfoque estado-centrista de la formulación e implementación política, para aproximarse más a la utilización de múltiples agencias y agentes en la línea divisoria pública/privada, que

© Ediciones Morata, S. L.

ya no es una dualidad diferenciada. Esta forma de gobernanza funciona mediante la producción discursiva de individuos responsables (ROSE 1999), incluyendo tanto a los que crean las políticas como a los que las implementan, e implica redes y asociaciones de varias clases que se saltan las jerarquías más antiguas. El cambio de gobierno a gobernanza está más desarrollado en algunas naciones que en otras, pero el Estado policentrista (JESSOP 1998) asociado a él ha empezado a aparecer en muchas naciones y ha reconstituido las relaciones públicas/privadas. En cierto sentido, podemos observar formas de gobernanza interconectadas y horizontales que operan de modo simultáneo con formas estatales y jerárquicas, de un modo similar al funcionamiento simultáneo tanto de las relaciones westfalianas como de las poswestfalianas. El debate sobre la transición de gobierno a gobernanza también se usa para representar la importancia de las realidades posnacionales en los procesos gubernamentales.

Las políticas educativas interaccionan con políticas de otros campos. En la actualidad, en el contexto de la globalización, la educación (tal como hemos observado) se considera como la mejor política económica, necesaria para garantizar la competitividad de la economía nacional. Aquí, la educación se considera el productor del capital humano requerido. Esta economización de la política educativa también ha experimentado un impulso de las medidas comparativas válidas y fiables de los resultados educacionales, para que una nación pueda ver dónde se asienta en el campo global comparativo y ofrecer cierta competitividad económica global potencial. Desde nuestros pensamientos anteriores sobre política educativa (TAYLOR y cols. 1997), tales comparaciones internacionales e indicadores educativos se han hecho más influyentes y han constituido un campo político global emergente. El Programa para Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE se ha hecho muy influyente en este sentido.

El PISA de 2006 abarcó a 57 países, casi el doble del número actual de las naciones miembros de la OCDE. La implicación de algunas naciones del Sur global en el PISA a veces es un requerimiento de la fundación del Banco Mundial. Los Indicadores Educativos de la OCDE son otro componente de la aparición de un campo global de rendimiento comparativo en educación, que comprende muchas de las naciones del Sur global. La publicación anual de la OCDE, *Education at a Glance,* es otra manifestación de este campo. Para los miembros de la UE, diversos indicadores de rendimiento también funcionan como campo comparativo por encima de la nación (GREZ y cols. 2009). De modo que el aspecto interactivo de la política educativa hoy en día engloba su relación íntima con la política económica al igual que una extensión al campo global de rendimiento comparativo. La mayoría de las burocracias educativas actuales tienen sus divisiones internacionales, que funcionan con indicadores educativos globales y medidas de rendimiento comparativo.

En ocasiones, las políticas educativas, tales como las centradas en la ciudadanía, están ligadas a un interés post 11S de reforzar la nación y recaen en

© Ediciones Morata, S. L.

nuevas exigencias respecto a la ciudadanía y la emigración. El antirracismo y el multiculturalismo, bajo presión desde el 11S, también se pueden contemplar como vinculados a toda una variedad de políticas sociales, entre otras. La política educativa a menudo está estrechamente alineada con la política científica. En efecto, en la actualidad los gobiernos pretenden lograr lo que llaman "gobierno conjunto", al construir una coherencia política con un grupo político en particular en los portafolios, según alegan, para gestionar mejor los asuntos sociales.

Existen otros casos en los que las políticas producidas en otras partes de la burocracia estatal también tienen un objetivo educativo. Quizá esto refleje la observación que hacía BERNSTEIN (2001a, 2001b) sobre una "sociedad totalmente pedagojizada" o lo que THOMSON (2006) describe como la "pedagogización de la vida diaria". Estos descriptores explican qué aspectos de la mayoría de las políticas públicas de la actualidad tienen componentes pedagógicos o educativos: observen por ejemplo la política sanitaria y las medidas preventivas; la cultura, la política de museos y patrimonios, y sus funciones pedagógicas; piensen en las políticas de bienestar y alguno de sus requerimientos educativos. De modo que existen diversos ejemplos que muestran que la política educativa hoy en día también se elabora en los ministerios y burocracias estatales aparte del educativo. YOUNG (1998) ha hablado de la "desdiferenciación" de las instituciones educativas para resumir estos cambios sociales más amplios que repercuten, sugerimos, en el estudio de la política educativa. Aquí vemos una importante oportunidad para el análisis de la política educativa.

La implementación de políticas nunca es sencilla. El concepto de la política como un edicto que viene de arriba siempre fue una medida rudimentaria para lograr un cambio efectivo. Esto es así especialmente cuando se pone más esfuerzo en la elaboración del texto político real que en una estrategia de implementación meditada que involucre, entre otras cosas, una financiación y apoyo adecuado para el desarrollo profesional. Hemos mostrado las complejas impugnaciones, las resistencias y las refracciones en juego entre la producción y la práctica de textos políticos. La política es un palimpsesto que se mueve entre la formulación y la práctica y a veces a la inversa. Hemos mencionado antes la cuestión de la posicionalidad y las diferentes lógicas de las prácticas que enmarcan el trabajo de los políticos y el de aquellos que realmente implementan la política. También hemos señalado en nuestro libro anterior cómo, en lo que se refiere a los centros educativos, el director es un mediador muy importante entre estos dos lugares de práctica, un tópico que constituye el eje central del libro de BELL y STEVENSON (2006) sobre política educativa.

El número de pasos en los procesos políticos desde el texto a la práctica es otro factor que complica el proceso de su implementación en educación. Y, por supuesto, durante la práctica de la política, los profesionales que aplican una política exigen un grado de autonomía y espacio para su valoración profesional. En efecto, este último razonamiento contempla la política educativa en Inglate-

© Ediciones Morata, S. L.

rra como un intento de estrechar el cerco del control estatal sobre las prácticas docentes, con la consiguiente resistencia, conflictos y baja moral de la profesión. La cultura de cambio en las instituciones de producción y práctica política también es un factor que afecta a la implementación de la política. En ocasiones la globalización también se ha evidenciado en los "requerimientos" desde las agencias por encima de la nación, por ejemplo, la solicitud de una escuela de participar en la muestra nacional del PISA.

La política también se ha vuelto más "mediatizada" (LINGARD y RAWOLLE 2004) desde que escribimos nuestro libro anterior sobre política. Esto a menudo contempla el texto político en sí más como un brillante documento de relaciones públicas elaborado para dar un giro positivo a la política actual, al intentar "vender" la política. Con frecuencia, los aforismos, los títulos capciosos, las aliteraciones en los textos políticos actuales reflejan la mediación en el desarrollo político. Los artículos políticos de alguna manera pueden entenderse como análogos a los artículos de los medios de comunicación. El maquillaje de la política es quizá más avanzado en Inglaterra (GEWIRTZ y cols. 2004), aunque en la actualidad, se observan aspectos de ello en la mayor parte de la producción de política educativa en las naciones del Norte global (véase RAWOLLE, 2005 y BLACKMORE y THORPE, 2003, como dos ejemplos australianos). Esta mediatización del texto político tiene implicaciones significativas para su aplicación, ya que sus lectores a menudo son el público y el electorado, en lugar de los profesionales involucrados en su aplicación.

Las políticas dan lugar a consecuencias no intencionadas así como intencionadas. En nuestro libro anterior comentamos: "hacer política es un asunto precario, cuyas consecuencias son impredecibles, dada la compleja interrelación de los factores contextuales, intereses diferentes y a veces opuestos, ambigüedades lingüísticas y la variedad de roles clave implícitos en los procesos políticos" (TAYLOR y cols. 1997, pág. 17). Esta observación sobre las consecuencias a menudo no intencionadas de la política que resultan de la complejidad de factores, intereses e individuos involucrados, es igualmente cierta hoy en día. Quizá el marco escalar ampliado del desarrollo de política educativa y los flujos globales de los discursos y argumentos de política educativa han dado lugar a que el ciclo político sea aún más complejo, un factor que contribuye a producir las consecuencias no intencionadas de la implementación de la política.

El reconocimiento de estas refracciones en el ciclo político conlleva a que algunos sistemas educativos intenten establecer marcos de responsabilidades más exigentes para garantizar la consecución de los objetivos políticos. Tal aprobación legislada a menudo resulta en una situación en la que los objetivos de una política se consiguen, pero la conformidad resultante inhibe el logro de otras metas. Consideren, por ejemplo, el conflicto de intereses en el sistema de Singapur entre la primacía de buenos resultados académicos y el deseo de una mayor creatividad en las escuelas (KOH 2004). En Inglaterra se ha puesto un fuerte énfa-

© Ediciones Morata, S. L.

sis en las cifras de productividad vinculado a los resultados académicos entre otros, para medir el rendimiento escolar, asegurar la responsabilidad y guiar las prácticas escolares y profesionales. Sin embargo, tal régimen político parece inhibir el logro del objetivo político de producir individuos creativos y pro activos (HARTLEY 2003).

El enfoque de la política en términos numéricos ha experimentado el desarrollo de una infraestructura expansiva de medición y una cultura de rendimiento (LYOTARD 1984) que predominan en las escuelas y en el sistema educativo. Los nuevos sistemas informáticos han acelerado este desarrollo. Las medidas de responsabilidad y rendimiento para profesores también contribuyen a esta cultura, que está asociada con el nuevo gerencialismo en las prácticas estatales. Esto tiene más que ver con ser visto en pleno rendimiento que el rendimiento en sí. También ha hecho las pedagogías más técnicas, fomentando la enseñanza para los exámenes y concentrándose en aquellos alumnos que están cerca de los niveles deseados de logros con el consiguiente rechazo de otros, que con frecuencia son el centro de diversas políticas relacionadas con la inclusión social. (GILLBORN y YOUDELL 2000). Además, el tipo de pedagogía requerida para lograr individuos empresarios, según se creía necesaria para el surgimiento de una economía de conocimiento, no deriva de tales políticas y exigencias de responsabilidad (HARTLEY 2003; RANSON 2003; LINGARD 2007). Stephan BALL (2004) ha documentado de forma exhaustiva los efectos no intencionados y disfuncionales de esta cultura de rendimiento en la educación inglesa, mientras que RANSON (Ibíd.) ha mostrado los profundos efectos de los nuevos marcos de responsabilidad en las prácticas docentes y el resultante debilitamiento de los objetivos pedagógicos y educativos.

En cierto sentido, la paradoja reside en la tensión del cambio político impuesto que implícitamente niega la extensión de la autonomía profesional en la práctica política, necesaria para lograr los objetivos políticos manifestados. Durante los últimos veinte años aproximadamente, cuando la política educativa ha ido casi a la par con el cambio educativo y vinculado a lo que podríamos llamar desarrollo de políticas rápidas, los profesionales de la educación se han hecho más escépticos respecto a los programas de reformas y por tanto menos comprometidos a aplicar fielmente la política, por lo que con frecuencia produce consecuencias no intencionadas. BALL (2007, pág. 3) habla de una "interacción confusa de confianza/desconfianza en los discursos sobre la reforma del sector público actual que reconstituyen los sistemas educativos. A veces se habla de "fatiga de reforma" para aludir a un tipo de resistencia por parte de aquellos que implementan políticas impuestas desde arriba y una forma de intransigencia por parte de los que quieren que se implemente, lo cual es un ejemplo de la trascendencia de la posicionalidad ante las posturas políticas.

Hasta este punto hemos hablado genéricamente sobre política y procesos políticos en la educación. Sin embargo, debemos hacer hincapié de nuevo en

© Ediciones Morata, S. L.

la necesidad de tener en cuenta las particularidades de determinados sistemas educativos y culturas nacionales, la política y la historia. Esto resulta obvio en la relación entre política educativa y legislación. En algunos Estados-nación las políticas educativas resultan de legislaciones que crean leyes, que a su vez, después resultan en la producción de políticas educativas. Esto tiende a ser el caso en EE.UU., en particular a nivel federal, en relación a las políticas de acción positivas, así como el de la China contemporánea. En el Reino Unido y Australia, en contraste, no necesariamente hay un marco legislativo específico para la política educativa. Así pues, necesitamos reconocer la compleja interacción entre legislación y política y la forma en que ésta se abre camino en diferentes naciones.

No obstante, el punto fundamental es que la globalización y la aparición de una realidad poswestfaliana significa que tanto el contenido como los procesos de formulación de la política han sido afectados, y requiere que reflexionemos sobre los enfoques en los estudios políticos en educación. El movimiento general, desde la asunción westfaliana a los pensamientos poswestfalianos, reside en el núcleo de nuestra tentativa de reconsiderar los estudios de política educativa. Nos interesa mostrar cómo las consideraciones poswestfalianas requieren que examinemos no solo el carácter cambiante de las actividades del Estado-nación, sino también la forma en que las redes e imaginarios globales se han hecho más relevantes que nunca, tanto en el contenido político como en los procesos de su producción. También queremos señalar que la política ha cobrado mayor importancia respecto al funcionamiento de los sistemas educativos en el contexto de la globalización. La política en ocasiones es una expresión de los efectos específicos de la globalización, pero también se puede percibir como la forma en que el Estado y los políticos aspiran a gestionar y rearticular las presiones globales, sopesadas frente a las presiones locales y nacionales y los intereses competitivos.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO II

Perspectivas de la globalización

Introducción

En el capítulo anterior hemos señalado que en las últimas dos décadas ha habido importantes cambios en el modo en que se desarrollan, implementan y evalúan las políticas educativas. Hemos indicado que los valores que los sistemas educativos nacionales fomentan en la actualidad a través de la política, ya no están determinados enteramente por actores políticos del Estado-nación, sino que son forjados a través de procesos diversos y complejos que tienen lugar en espacios interconectados a nivel transnacional y global. Como resultado, hemos presenciado la reconfiguración de las estructuras autoritarias del Estado, alteradas por nuevos patrones de comunicación, competición, cooperación y coerción en todas las fronteras nacionales. No solo la autoridad del Estado ha sufrido una transformación, sino también los procesos mediante los que el Estado asigna sus políticas para que los ciudadanos las consideren legítimas. De hecho, una de las principales tareas de la política pública es la creación de sujetos predispuestos hacia los valores que engloba. A este respecto, los medios juegan un papel más significativo que nunca.

Estos cambios en los procesos de política pública son históricamente significativos. Han dado lugar a un concepto particular de educación que predomina en la actualidad. El llamado punto de vista neoliberal de la educación está fomentado sobremanera por la mayoría de las organizaciones intergubernamentales y muchas no gubernamentales, e integrada por los sistemas nacionales. Las organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE ahora se han convertido en los principales actores políticos, decididos a ejercer su influencia en las políticas educativas nacionales y en su evaluación. Las prácticas internacionales de métodos de comparación y coordinación regional de políticas y progra-

© Ediciones Morata, S. L.

mas, hoy en día constituyen algo común. La circulación y comparación política a lo largo de todas las fronteras nacionales sucede de forma periódica. En este capítulo queremos examinar cómo los procesos contemporáneos de la globalización influyen en estos cambios históricos y requieren nuevas formas de interpretar y analizar la política educativa.

La globalización, sugerimos, es un concepto extremadamente conflictivo. Alude no solo a los cambios de patrones en las actividades económicas transnacionales, en especial con respecto al movimiento de capital y finanzas, sino al modo en que las configuraciones políticas y culturales contemporáneas han adoptado nuevas formas debido a los principales avances en las tecnologías de la información. Es un concepto que se usa no solo para describir un conjunto de cambios empíricos, sino también para recomendar interpretaciones y respuestas a los cambios. En esta combinación, la globalización afecta al modo de interpretar e imaginar las posibilidades de nuestras vidas. De esta manera, la idea de la globalización representa tanto una construcción ideológica como un imaginario social que ahora determina los discursos de política educativa. Describimos algunos de los procesos mediante los que un imaginario global neoliberal se ha convertido en un elemento predominante. Sin embargo, sostenemos que no hay nada inevitable respecto a este imaginario social de globalización y que las alternativas no solo son posibles, sino necesarias. Esto resultó evidente en 2008 con la crisis financiera global, lo que ilustró aún más el carácter ideológico de la globalización neoliberal, señalando la necesidad apremiante de concebir otra forma de globalización.

Debates sobre la globalización

Actualmente se observa que los procesos contemporáneos de globalización en gran medida dan nueva forma a muchos aspectos de nuestra socialidad. En su libro *Globalization and Everyday Life*, Larry Ray (2007) incluso plantea que la globalización ha reconstituido el concepto mismo de lo *social*. Ha transformado a las instituciones económicas, políticas y culturales, e incluso la manera de pensar sobre nosotros mismos en nuestro futuro. A pesar de su influencia omnipresente, la idea de la globalización no admite cualquier definición sencilla. Los debates sobre la globalización no solo giran en torno a su definición, sino también a sus orígenes y consecuencias. Estos debates se centran en cuestiones como las siguientes: cómo se debería medir la globalización; cuál es su cronología; cuáles son sus causas; cómo podríamos explicar la manera en que contribuye a diversas transformaciones económicas, sociales y culturales; y, lo que es más relevante, cuáles son sus implicaciones respecto a la política pública.

En su análisis, al que se le atribuye una enorme influencia, Held y McGrew (2005), alegan que aunque no existan líneas de impugnación definitivas ni fijas en

© Ediciones Morata, S. L.

torno al debate sobre la globalización, se pueden identificar al menos tres posturas contrastadas. Los *globalistas*, sostienen, consideran la globalización como un proceso histórico significativo y real que ha alterado fundamentalmente todos los aspectos de nuestras vidas. Los *escépticos* niegan esta opinión y contemplan la globalización como una construcción social básicamente ideológica que ha limitado el valor explicativo. Los entusiastas globales como GIDDENS (1990) afirman que la globalización implica una reconfiguración importante de los principios organizativos de la vida social y del orden mundial. Al reducir los límites del tiempo y el espacio de los patrones de la interacción social, los globalistas sostienen que la globalización crea la posibilidad de nuevos modos de organización social transnacional. En contrastada opinión, los escépticos creen que las explicaciones acerca de la globalización se basan en diversos mitos, y que los cambios que se describen son muy exagerados, y de hecho no hay nada nuevo sobre los cambios globales, que haya ocurrido al menos desde 1880 (HIRST y THOMPSON 1996).

Aunque el debate entre *globalistas* y *escépticos* en efecto es intenso, hay que reconocer que estas categorías son *tipos ideales*, construidos como mecanismos heurísticos, útiles para comprender las líneas principales del desacuerdo. Nadie niega del todo la importancia de los recientes cambios globales causados por los desarrollos revolucionarios en las tecnologías de información y comunicación, ni que todo ha cambiado y que vivimos en un mundo irreconocible y diferente. Gran parte del debate se centra en el grado en el que presenciamos la "transformación de las pautas dominantes de la organización socioeconómica de los principios territoriales y del poder" (HELD y MCGREW 2000, pág. 7). HELD y MCGREW adoptan una posición intermedia entre los globalistas y los escépticos, al que denominan *transformacionalistas,* una perspectiva que sugiere que la globalización tiene una forma innegablemente material en tanto que describe cambios que resultan de los crecientes flujos de comercio, capital y personas así como de ideas, imágenes e ideologías. La globalización, manifiestan, ha producido patrones afianzados y duraderos en la interconectabilidad mundial, la expansión de relaciones y actividades sociales en todas las regiones y espacios nacionales, y como consecuencia, casi todas las comunidades se han involucrado en sistemas y redes de interacción mundial.

Sin embargo, se reconoce que estas pautas cambiantes de interacción global no afectan a todas las comunidades del mismo modo. La globalización es el resultado de diversos procesos estructurales que se manifiestan de diferentes formas en la economía, la política y la cultura (GLENN 2007). El mundo globalizado es fundamentalmente heterogéneo, desigual y conflictivo, en lugar de integrado y perfecto. Se experimenta de diferente forma dependiendo de las comunidades e incluso de los individuos, y está sustentado y creado por personas e instituciones con historias e intereses políticos muy distintos. En este caso, ¿cómo deberíamos describir sus diversas formas? Queremos plantear que es posible

© Ediciones Morata, S. L.

comprender la globalización al menos de tres modos; como un hecho empírico que describe los cambios profundos que tienen lugar en el mundo actual; como una ideología que enmascara la expresión del poder y una amplia gama de intereses políticos; y como un imaginario social que expresa el sentido que tienen las personas de su identidad, cómo éstas se relacionan con el resto del mundo, y cómo dan forma implícitamente a sus aspiraciones y expectativas.

Desde luego, estas tres maneras de entender la globalización no son exclusivas entre sí, sino que describen diferentes aspectos del mismo fenómeno. Gran parte de la confusión en torno al concepto de globalización, incluyendo los debates entre *globalistas* y *escépticos*, deriva del fracaso en reconocerlo como un discurso que es descriptivo y al mismo tiempo normativo. Como idea que se ha vuelto claramente ubicua, utilizada en todo el mundo tanto en la política como en los discursos populares, la globalización no solo describe cómo la escala de interacción humana ha vinculado a comunidades distantes entre sí, sino que también indica una orientación de valores hacia estos cambios. Pero más allá de estos aspectos, la globalización representa un imaginario social, una conciencia de la creciente interconexión que tiene el potencial de un entendimiento y una cooperación internacional por un lado, y políticas reaccionarias y xenofobia por otro (véase APPADURAI 2006).

A nivel descriptivo, el concepto de globalización se usa para entender los diversos modos en que el mundo se está volviendo cada vez más interconectado e independiente. Hace referencia a un conjunto de procesos sociales que implican la "inexorable integración de los mercados, Estados-nación y tecnologías a un grado sin precedentes, de manera que permite a individuos, corporaciones y Estados-nación tener acceso al mundo de un modo más rápido, profundo, y distante y económico que nunca" (FRIEDMAN 1999, pág. 7). La globalización ha permitido que las personas emplazadas en lugares distintos experimenten acontecimientos de forma simultánea. Una creciente instantaneidad ha "creado una diversidad compleja de interacciones sociales gobernadas por la rapidez de la comunicación y, por consiguiente, ha creado un colapso parcial de fronteras en espacios nacionales, culturales y políticas" (RAY 2007, pág. 1). Tal integración global es mucho más completa y, como ya hemos comentado, claramente beneficia a algunas comunidades y personas más que a otras. Esto también indica que los procesos globales son dinámicos y cambian constantemente a la luz de nuevos desarrollos económicos y políticos, además de tecnológicos.

Por tanto, es imposible periodizar la globalización porque sus diferentes formas son espacial y temporalmente específicas. Históricamente, se puede argumentar que las expresiones contemporáneas de la globalización se originaron en una variedad de prácticas coloniales (RIZVI 2007), construidas sobre patrones de desigualdades globales producidas por la conquista colonial. De hecho, el colonialismo pretendía acercar a las comunidades desde una larga distancia a un espacio político en particular, controlado y coordinado desde un centro. En

© Ediciones Morata, S. L.

este sentido, la globalización no es un fenómeno completamente nuevo. SCHOLTE (2000) ha sugerido que una globalización incipiente ya era evidente en la segunda mitad del siglo XIX con el desarrollo del capitalismo, junto con la aparición de prácticas de colonialismo más consistentes y coordinadas. Bajo regímenes coloniales, se forjaron los mercados integrados y los sistemas financieros, ya que hizo posible transportar mercancía a largas distancias y favoreció el contacto entre personas al utilizar tecnologías de comunicación como el telégrafo. Marcas internacionales como Campbell Soup ®, Coca Cola ® y Heinz Foods ® aparecieron en 1880 y en menos de veinte años se convirtieron en marcas conocidas en muchas partes del mundo. Durante este período también se formaron nuevas organizaciones internacionales y entidades de la sociedad civil para regular el mercado y fomentar causas políticas como el sufragio de las mujeres y la campaña contra la esclavitud.

Las formas más recientes de globalización están asociadas a desarrollos tecnológicos aún más extensos y profundos en las áreas de transporte, comunicaciones y proceso de datos, que han alterado los conceptos del tiempo y el espacio. En épocas anteriores se entendía sobre todo en términos de localidades concretas. La movilidad era limitada y para la mayoría de los individuos era más seguro quedarse en el mismo lugar. Los carros tirados por caballos o los barcos viajaban a no más de dieciséis kilómetros por hora, mientras que los aviones hoy pueden ir desde Singapur a Nueva York en menos de 15 horas. De forma similar, llevó tiempo para que las ideas viajaran de un lugar a otro. En la actualidad, es posible enviar un mensaje de forma instantánea por todo el mundo, dando lugar a medios de comunicación globalizados. Así pues, se hizo posible sacar los valores culturales fuera de su contexto social original y transplantarlos en una comunidad radicalmente diferente.

Los avances recientes en las tecnologías de información y comunicación, en especial las tecnologías de satélite, han revolucionado la circulación de ideas e información. Ahora es posible transferir una gran cantidad de dinero lejos de las fronteras nacionales con un solo clic de la tecla de un ordenador, y celebrar una reunión de los representantes de una empresa tránsnacional desde todos los continentes sin que los integrantes abandonen en ningún momento sus despachos. Estos progresos han transformado la naturaleza de la actividad económica y han cambiado los medios de producción y consumo. Tal como señala HARVEY (1989, pág. 7), en la era de la globalización, el tiempo y el espacio se ha comprimido de diversas formas a través de mejor comunicación, contacto virtual, viajes menos costosos y la digitalización. Es obvio que el capitalismo ha aprovechado estas posibilidades, al ampliar el alcance de los mercados y acercar al mundo entero a su esfera de influencia.

Los sistemas mejorados de comunicación y flujo de información, y la racionalización de las técnicas de distribución han permitido que el capital y las mercancías se desplacen por el mercado global a mayor velocidad. Al mismo tiempo,

© Ediciones Morata, S. L.

ahora se pone más énfasis en el comercio de servicios, no solo empresariales, educativos y sanitarios, sino también en los productos de ocio y en el estilo de vida, que en los bienes de consumo. El Fordismo, que puso énfasis en la estandarización, producción en masa y cadenas de oferta y demanda predecibles, ha sido reemplazado por una nueva ética organizacional que ensalza la flexibilidad como su valor fundacional, expresado de manera más explícita en los conceptos de subcontratación, contratación de fuente externas, formas verticalmente integradas de administración, sistemas de envíos "justo a tiempo" y similares, y producción de artículos nicho para un mercado altamente diferenciado.

HARVEY (1989) utiliza el término "acumulación flexible" para caracterizar el cambio radical de la actividad económica que ha tenido lugar en las últimas tres décadas. Las fronteras nacionales ya no actúan como contenedores rígidos de procesos de producción con cada vez menos industrias orientadas hacia los mercados locales, regionales o incluso nacionales. A nivel humano, sostiene HARVEY, esto ha resultado en una mayor inseguridad laboral, calidad impredecible y un ritmo de vida incrementado. La nueva economía global "enfatiza lo fugaz, lo efímero, lo huidizo y lo contingente". (Ibíd., pág. 171). Un "intenso período de compresión espacio-tiempo", insiste HARVEY, "ha producido un impacto confuso y negativo sobre las prácticas político económicas, en el equilibrio del poder de clases, así como en la cultura y vida social".

Los avances recientes en las tecnologías de información y comunicación no solo han resultado en nuevos medios transnacionales de producción, sino que también han creado un nuevo tipo de economía de base cognitiva, posindustrial y orientada hacia el servicio. Tal como indica Manuel CASTELLS (1996), la globalización no solo engloba la producción nacional y la actividad financiera y comercial en las redes mundiales de la organización económica mediante la existencia de mercados globales, manifestado con mayor evidencia en la actividad comercial en todos los centros financieros del mundo durante las 24 horas, sino que también implica flujos de información más veloces que nunca. CASTELLS plantea que el espacio global del flujo lo facilita el *hardware* de la microelectrónica, las telecomunicaciones y similares, los centros y nodos donde se almacena, intercambia y distribuye la información, y la organización espacial de los actores sociales que participan en los flujos de información en espacios nacionales. Habla de un "medio de desarrollo de la información" a través del cual los enlaces de información y financiación globales se aceleran. Por tanto, sostiene, la nueva economía está "organizada en torno a redes globales de capital, gestión e información, cuyo acceso al conocimiento y experiencia tecnológica es la base de la productividad y competitividad" (Ibíd., pág. 23).

Las ideas de un "régimen flexible de acumulación", un medio de desarrollo informativo" y una "sociedad interconectada" centran nuestra atención en la naturaleza cambiante del mercado laboral. La economía global no solo es informativa, sino que también implica un cambio desde la industria manufacturera

© Ediciones Morata, S. L.

a las empresas de servicios generales. En 1950, los servicios generales sumaban un 50% de los empleos en Estados Unidos; ahora representan más del 75% (DICKEN 2003, pág. 525). Las industrias de ocio y servicios, con empleos de escaso sueldo y bajo nivel de destreza, han surgido en los servicios de tecnología y financieros, creando una importante diferenciación no solo entre el nivel de ingresos sino también en el conjunto de habilidades requeridas. En ambos extremos de la estructura ocupacional, los empleos son cada vez más casuales e inseguros. George RITZER (2004) plantea que la economía de servicios ha tenido éxito porque ha maximizado el mercado y el potencial de beneficios provisto por cuatro principios operativos: eficiencia, cálculo, predecibilidad y control a través de la tecnología. Pero este éxito ha beneficiado sobre todo a las empresas y a la élite global, incrementando los niveles de inseguridad para los trabajadores (SASSEN 1998). En los países europeos y norteamericanos, la inseguridad laboral se ha intensificado debido al declive del poder de los sindicatos para negociar las condiciones, así como por la competitividad creciente en los países recientemente industrializados —Newly Industrialized Countries (NICs)—, en especial, Asia (LEE 2002).

En la medida en que el capitalismo global se ha hecho fragmentario, el tiempo y el espacio han sido reorganizados por los dictados del capital multinacional. Al adquirir una nueva forma, el capitalismo ha extendido su alcance, y ahora determina potencialmente todos los aspectos de la vida humana y a las relaciones. Por tradición, los Estados-nación definían las condiciones sociales y económicas bajo las que trabajaban sus ciudadanos, pero han dejado de ser el único árbitro para estas circunstancias. De forma creciente, el capital global en forma de corporaciones transnacionales —Transnational Corporations (TNCs)— ha cobrado igual, si no más, importancia. En una era de acumulación flexible, las TNCs pueden ejercer un inmenso poder e influencia, en especial, en los países menos desarrollados. Al controlar la actividad económica en dos o más países, las TNCs se benefician de la globalización al maximizar la ventaja comparativa entre los países, así como de los índices salariales, condiciones de mercado y regímenes fiscales y políticos relacionados. Tienen flexibilidad geográfica, lo que les permite desviar recursos y operaciones entre diferentes lugares del mundo. También son los portadores de una ideología política global que recalca conceptos como un papel más limitado para el Estado, libre comercio, privatización, e individualismo y consumismo (COHEN y KENNEDY 2007, pág. 176). Todas estas ideas constituyen lo que se describe ahora como "neoliberalismo" (HARVEY 2005).

Según DICKEN (2003), las TNCs constituyen la fuerza más poderosa en crear transformaciones a escala mundial en la actividad económica. Por definición, las TNCs son espacialmente dispersas y por tanto cuentan con empleados en muchos países. El grado de inversión y la proporción de empleados que tienen en países aparte de aquel en donde se encuentra su sede central, se han convertido en índices hasta el punto en que han descentralizado sus operaciones y se

© Ediciones Morata, S. L.

han globalizado. Sin embargo, su libertad para operar por todo el mundo depende en gran parte tanto de los regímenes de comercio internacionales que sean favorables, como aquellos apoyados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y por gobiernos nacionales con sistemas tributarios, infraestructura y otras políticas que simpatizan con la acumulación de capital a escala global. Tales políticas incluyen políticas educativas favorables que las TNCs demandan con frecuencia de los gobiernos nacionales para satisfacer sus recursos humanos y necesidades técnicas. Con objeto de atraer la inversión directa extranjera de las TNCs, los gobiernos nacionales acceden encantados a crear "zonas de proceso de exportación" —Export Processing Zones (EPZs)— en sus fronteras nacionales, ofreciendo privilegios tributarios especiales, importación libre de impuestos, la promesa de mano de obra barata, regulaciones limitadas de seguridad y medioambiente, y tal vez infraestructura gratis. Las EPZs se han convertido eficazmente en espacios de economía transnacional donde las TNCs pueden ejercer el poder considerablemente sin responsabilidad nacional.

Cambios culturales y políticos

Este breve debate acerca de la globalización de la actividad económica demuestra que el capitalismo requiere el apoyo de los gobiernos nacionales para sostener sus estrategias de acumulación, y que necesita crear sujetos sociales con suficiente inversión en sus operaciones, así como prácticas culturales con predisposición a sus productos y servicios. Asimismo, lo que esto indica es que el Estado, lejos de ser redundante en una economía globalizada, ahora precisa jugar un papel crucial en el desarrollo de políticas públicas favorables al proceso de acumulación de capital global. De esta manera, el giro de la economía global está dialécticamente relacionado con los cambios políticos y culturales contemporáneos. Así, la arquitectura cambiante del Estado se puede contemplar tanto como una expresión como una respuesta a los procesos de economía global, y los cambios culturales que experimentamos ahora en parte son producto del consumismo fomentado por la economía global.

Durante la mayor parte de los años noventa, muchos teóricos sociales sostenían que el vínculo exclusivo entre el Estado y la autoridad política se había quebrado. Mantenían que los Estados soberanos ya no podían reclamar autoridad exclusiva sobre los ciudadanos y su territorio, y que los cambios recientes en la estructura de la economía global, así como en la ley internacional, asociaciones políticas regionales y formaciones institucionales, habían alterado la constitución fundamental del sistema estatal. En su libro de gran influencia, *The Retreat of the State*, STRANGE (1996, pág. 13) llegó a manifestar que los gobiernos habían perdido gran parte de su autoridad: "las fuerzas impersonales de un mercado mundial que, después del período de posguerra han sido más integradas por las

© Ediciones Morata, S. L.

empresas financieras privadas, la industria y el comercio que por las decisiones de cooperación de los gobiernos, ahora son más poderosas que los Estados".

Sin embargo, a partir de la pasada década, en especial desde el 11S, estas teorías sobre la desaparición inminente de los Estados-nación (OHMAE 1990) parecen tremendamente exageradas (RIZVI 2004). En efecto, frente a un nuevo discurso de seguridad, está claro que muchos Estados poderosos como Estados Unidos, han reafirmado su autoridad; y que la autoridad política nacional es indispensable para coordinar y controlar la movilidad global, las interacciones y las instituciones. También es evidente que este nuevo discurso de seguridad está inextricablemente unido a los imperativos del capitalismo global. Es obvio que sin la seguridad global las estructuras del capitalismo global no se pueden sostener. Pero, aunque los imperativos capitalistas y de seguridad se contrarrestan, ahora más que nunca necesitan un sistema de Estado-nación. WOOD (2003, pág. 152) lo ha descrito así: "cuanto más universal es el capitalismo, más necesidad tiene de un sistema universal de estados locales responsables".

La necesidad de un Estado también se puede demostrar al observar la retórica reciente de la "guerra al terrorismo" (BUCK-MORSS 2006). Se ha sugerido que la "guerra al terrorismo" es una guerra sin fronteras, porque los terroristas operan fuera de las fronteras nacionales. Sin embargo, como hemos visto antes, los objetivos principales de esta guerra son los Estados-nación, aunque sean los "débiles" como Afganistán y Pakistán. Esto es así, según se afirma, porque son los Estados débiles los que inevitablemente dan refugio a los terroristas. Los Estados más fuertes, por otro lado, pueden controlar con mayor facilidad el movimiento y las acciones de sus ciudadanos. El capitalismo global, por tanto, requiere Estados-nación fuertes y responsables, que no representen grandes riesgos para la actividad de la economía global, pero puedan influir y coordinar la conducta de sus ciudadanos. En el supuesto interés de la seguridad, los Estados-nación pueden ejercitar un poder coercitivo considerable con objeto de producir las condiciones sociales necesarias para la acumulación de capital, incluyendo una mayor provisión en la educación y disposiciones individuales favorables a la actividad del mercado.

WOOD (2003, pág. 140) sostiene que "la globalización sin duda ha sido marcada por la supresión del bienestar social y de las funciones paliativas del Estado y, para muchos observadores, esto, más que cualquier otra cosa, ha creado una impresión de declive estatal". Pero esto es erróneo, ya que es imposible para el capitalismo y las organizaciones procurar muchas de las funciones que realiza el Estado, como seguridad, estabilidad social y provisiones de infraestructura, que son esenciales para el éxito económico. El capitalismo global depende más que nunca de "un sistema de estados múltiples y más o menos soberanos". WOOD (Ibíd., pág. 141) insiste:

> El mero hecho de que la "globalización" haya extendido sus poderes puramente económicos más allá del alcance de cualquier Estado-nación significa que el capi-

© Ediciones Morata, S. L.

> tal global requiere que muchos Estados-nación realicen las funciones administrativas y coercitivas que sostienen el sistema de la propiedad y proveen el tipo de regularidad del día a día, predecibilidad y orden legal que el capitalismo necesita más que cualquier otra forma social.

Esto indica que los problemas de la globalización económica y política están inextricablemente vinculados, y que a la política pública, incluyendo la educación, se le exige cada vez más servir a los intereses de capitalismo global.

En el sistema de Estados-nación modernos una considerable importancia cultural siempre estuvo ligada a la educación. Los sistemas educativos transmitían las narrativas de la nación. Tal como señala GELLNER (1983), fueron los sistemas educativos masivos los que facilitaron un marco común de entendimiento al realzar los procesos de modernización. A través de la difusión de ideas, significados, mitos y rituales, los ciudadanos eran capaces de "imaginar" la nación, y filtrar conceptos de "los otros". Mientras la educación continua sirviendo a esta función, muchos teóricos de la globalización (por ejemplo STEGER, 2003) señalan que esto ahora supone una tarea más difícil para el Estado-nación debido a que las vidas de sus ciudadanos están inextricablemente unidas a las formaciones culturales que se producen en lugares lejanos, y la dispersión de los individuos implica un sentido múltiple de pertenencia y lealtad.

Bajo las circunstancias de la globalización, ya no se puede dar por sentada la asunción de formaciones culturales nacionales diferentes, ya que ahora hay un nivel creciente de interacciones culturales en todas las comunidades étnicas y nacionales. Dada la escala, intensidad, velocidad y volumen puro de la comunicación cultural global, el vínculo tradicional entre la identidad territorial y social es ahora mucho más complicado; las personas desvinculan sus identidades de determinados tiempos, lugares y tradiciones con mayor facilidad. No solo los medios de comunicación globales, sino también una mayor movilidad transnacional de la gente han tenido un impacto "pluralizador" sobre la formación de identidades, lo cual ha producido una variedad de identidades de carácter compuesto, que son menos "fijas" o están menos unificadas. Esto ha dado lugar a la aparición de una "conciencia global" que representa la base cultural de una "sociedad civil incipiente" (HALL 1996, pág. 332).

Entre los muchos factores que han contribuido al desarrollo de esta conciencia global, el movimiento creciente de personas que cruzan las fronteras nacionales ha desempeñado un papel importante. La economía global, caracterizada por una nueva división del trabajo internacional, las actividades de las corporaciones transnacionales, los efectos de las políticas de libre comercio y de flujos de capitales, junto con una mejor comunicación y transporte más económico, significa que un mayor número de personas inevitablemente cruzarán sus fronteras nacionales (COHEN 1997, pág. 157). El movimiento de personas —para visitas familiares, negocios, educación internacional, permanencias y estancias intermitentes en el extranjero— ha dado lugar a nuevas sensibilidades e inventivas

© Ediciones Morata, S. L.

globales, desembocando en prácticas culturales basadas en lo que TOMLINSON (2000) describe como "interconectividad compleja".

Los niveles crecientes de movilidad y la intensificación de la interconectividad política y cultural han creado las condiciones para el desarrollo de "ciudades globales", "cuya importancia reside más en su rol global que en el nacional" (COHEN 1997, pág. 157). Sin embargo, como la escala de movilidad desde los países en vías de desarrollo a los países desarrollados se ha convertido en el problema principal de las ciudades globales como Londres y Nueva York, solo el Estado-nación tiene la capacidad de controlar el volumen del flujo de personas a través de políticas que fomenten la movilidad de capital global y la cosmopolitanización de espacios urbanos, por un lado, pero desalentar el movimiento sin restricciones de personas, en especial, de trabajadores no cualificados y refugiados, por otro (SASSEN 1998).

Lo que demuestra este debate es que no es tanto que experimentamos la desaparición del sistema de Estados-nación, sino más bien presenciamos su transformación. El reto para el concepto tradicional del Estado como la unidad fundamental del orden mundial, es un fenómeno unitario caracterizado por su homogeneidad relativa con un conjunto de propósitos singulares. Un escenario de política fragmentada, impregnado por redes transnacionales así como por entidades y fuerzas nacionales, ha reemplazado a este sistema. HELD y MCGREW (2005, pág. 11) afirman. "la era contemporánea ha presenciado capas de gobernanza que se superponen dentro y más allá de las fronteras políticas", al transformar la soberanía del Estado en un ejercicio compartido de poder. Con la aparición de nuevas pautas de intercomunicación política, "el alcance de las elecciones políticas de las que disponen los gobiernos individuales, así como la efectividad de muchos instrumentos políticos tradicionales, tiende a declinar" (Ibíd., pág. 13). El Estado transformado se ubica cada vez más en varias redes globales y regionales que no solo suponen un reto para la autoridad tradicional del Estado, sino que requieren que éste lleve a cabo nuevas funciones de coordinación política, así como el desarrollo y lanzamiento de programas. Los cambios recientes en la política educativa posiblemente tienen lugar en esta arquitectura cambiante de las prácticas estatales y culturales que responden a las demandas del capitalismo global, al fomentar una determinada ideología en concordancia con sus intereses políticos.

La globalización como ideología

La globalización representa una variedad de ideas con cierta conexión, diseñadas para describir nuevas formas de gobernanza político-económica basadas en la extensión global de las relaciones de mercado. Reemplaza una visión anterior de gobernanza que implicaba la provisión de bienes y servicios como una

© Ediciones Morata, S. L.

forma de asegurar el bienestar social de una población nacional. En contraste, la visión dominante de la globalización —ampliamente conocida como "neoliberal"— está asociada a una preferencia por el Estado minimalista, interesado en fomentar los valores instrumentales de la competitividad, eficiencia y elección económica, además de liberalizar y privatizar las funciones estatales. Tal como sostienen PECK y TICKLE (2002, pág. 394), como una constelación de ideas, la globalización neoliberal fomenta y normaliza un planteamiento político de "el crecimiento es lo primero", relegando los intereses del bienestar social como algo secundario. Se basa en una naturalización dominante de las lógicas de mercado, y lo justifica basándose en la eficiencia e incluso la "equidad". Enfatiza el concepto de elección y los privilegios de un gobierno con escaso número de funcionarios, privatización, liberalización y regímenes competitivos de distribución de recursos frente al concepto de Estado centralizado. Pone énfasis en los regímenes globales de "libre comercio", y los aplica a bienes y servicios, incluso a servicios como la salud y la educación que fueron tradicionalmente marcados por su carácter puramente nacional.

En gran parte de la literatura reciente, la globalización neoliberal se expone simplemente como una descripción de los procesos globales y un conjunto objetivo de procesos sociales que implica su inevitabilidad histórica. Pero posiblemente el neoliberalismo no es más que un modo de interpretar la globalización, diseñado para orientar una determinada formación de la conciencia subjetiva o fenomenológica de las personas. No solo alienta una determinada "lectura" de los cambios recientes en la economía y cultura global —una manera específica de interpretar los "hechos" de una interconectividad y una interdependencia global— sino que posiblemente presupone un conjunto de valores añadidos a esa "lectura" que nos guía hacia una conciencia del mundo como un solo espacio en el que nuestros problemas, según se dice, están interconectados; y requiere un cosmopolitismo que nos exige reconocer nuestra interdependencia, pero desde un punto de vista particular. COHEN y KENNEDY (2000) se refieren a este fenómeno como "globalismo", que comparan con la globalización que básicamente se refiere a una serie de objetivos en el mundo que en parte son ajenos para nosotros. El globalismo, en cambio, sugiere una serie de preferencias de valores: "cambios asociados a la globalización de tal forma que ahora están incorporados en nuestras emociones y nuestros modos de pensar en la vida diaria" (Ibíd., pág. 58).

Esta distinción entre interpretaciones objetivas y subjetivas de la globalización es útil, pero quizá demasiado simplista porque las normas con las que interpretamos el mundo necesariamente afectan al modo en que lo describimos. Estas dimensiones objetivas y subjetivas son por tanto inseparables. De este modo, muchos discursos populares sobre la globalización, encontrados tanto en la literatura corporativa como académica, se pueden considerar profundamente ideológicos. Uno de los problemas principales de estos discursos es que

© Ediciones Morata, S. L.

tratan la globalización como algo dado de antemano que existe fuera del pensamiento", (SMITH 2000, pág. 21) con su propia lógica. Al hacerlo así, afirma SMITH, priorizan los procesos económicos sobre los políticos y culturales. Pero este tipo de análisis presta escasa atención a las subjetividades de las personas, cómo se forman, y cómo las comunidades desarrollan un sentido de interconectividad e interdependencia global. De este modo, estos discursos carecen de una teoría efectiva sobre agencias políticas o de cualquier otro tipo. No contemplan los procesos globales como productos de prácticas humanas en plena evolución, sino como expresiones de la lógica más profunda de los imperativos económicos, y fracasan en aceptar su raíz en el mundo de las personas, comunidades y naciones por igual. La comprensión del espacio-tiempo, por ejemplo, no es independiente del modo en que las personas experimentan su situación social y sus relaciones, y esto no es tan solo el resultado de algunos de los imperativos estructurales más profundos.

Los discursos neoliberales sobre la globalización, y en efecto algunas críticas, corren el riesgo de tratar los procesos globales como históricamente inevitables; como una especie de gigante con quien las personas y las naciones simplemente tienen que llegar a un acuerdo y negociar lo mejor posible. Estos discursos están basados en políticas de intenciones que al parecer pretenden acostumbrar a la gente y a las naciones a dar por hecho la manera de funcionar de la economía global y el modo en que deben ser filtrados la cultura, las crisis, los recursos y las formaciones de poder mediante su lógica universal. "Ontologizan" la lógica del mercado global, al crear sujetos globales a quienes se les pide que consideren las opciones políticas a través de su supuesto prisma conceptual, que gira en torno a principios de mercado tales como el libre comercio; la producción de beneficios a través de una mayor productividad; un papel minimalista para el Estado; un mercado laboral liberalizado; y formas flexibles de gobernanza. De esta manera, el término "globalización" es profundamente ideológico e implica ciertas relaciones de poder, prácticas y tecnologías que juegan un "rol hegemónico" al organizar y descodificar el significado del mundo" (SCHIRATO y WEBB 2003, pág. 1). Esto es lo que BOURDIEU (2003) describe como un uso representativo del concepto de globalización, concepto adoptado para referirse a la globalización neoliberal y eludir otras teorías más críticas acerca de las recientes transformaciones en el mundo.

Una ideología es una construcción teórica muy rebatida. En la jerga popular, se refiere a un conjunto de ideas con las que uno está totalmente comprometido, aunque no tengan ninguna base real o realidad empírica. Es un sistema de creencias ampliamente aceptadas en las que un grupo de personas asume normas, valores e ideales como verdades. La versión dominante de la globalización contiene una dimensión ideológica irrefutable, repleta de diferentes normas, valores, teorías, creencias y narrativas que, aunque no siempre están basadas en la verdad y a menudo son incoherentes, son lo bastante plausibles para indicar

© Ediciones Morata, S. L.

una exactitud histórica. El debate sobre si la globalización es buena o mala posiblemente tiene lugar en un contexto ideológico. Se ha convertido en un fuerte discurso ideológico, tanto que, según señala STEGER (2003, pág. 96), "es extremadamente difícil de resistir y repeler porque tiene de su parte poderosas fuerzas que ya ha preseleccionado lo que cuenta como "real" y lo que, en concordancia, delimita al mundo". Sugiere que en particular la globalización de la economía es inevitable e irreversible. Implica además que nadie es responsable de la globalización y que beneficia a todo el mundo. Ahora es posible rebatir cada una de estas teorías, pero con frecuencia se asumen como afirmaciones ideológicas, en lugar de exponerlas como razonamientos que han de ser probados o debatidos.

El imaginario social de la globalización

Si muchos argumentos recientes sobre la globalización y sus implicaciones para la práctica son ideológicos, nos preguntamos cómo son interiorizados por las personas. ¿Cómo estas afirmaciones se convierten en una parte de su visión del mundo y determina el modo de pensar sobre sus relaciones sociales y forjan los conceptos de su futuro? En resumen, ¿cómo se transforma la ideología en prácticas materiales reales, orientando nuestro sentido de las posibilidades y conceptos del futuro? A continuación hacemos una distinción entre ideología e imaginario social para comprender este proceso de transformación. Esto no es una distinción absoluta, sin embargo es útil para comprender cómo la ideología de la globalización determina el imaginario social de las personas de tal manera que conducen al desarrollo de un sentido más agudo de lo que ROBERTSON (1992) denomina "conciencia global". La globalización ha producido no solo cambios económicos, sino un sentido cambiante de identidades y de pertenencia. Sostenemos que esto ha sido posible mediante el desarrollo de un imaginario social respecto a cómo el mundo está interconectado e interdependiente; un imaginario que guía y demarca el conocimiento de las opciones para adaptar su conducta.

Según un filósofo canadiense, Charles TAYLOR, el concepto de imaginario social entraña una mezcla compleja, desestructurada y contingente de lo empírico y afectivo; no una "comprensión completamente articulada de toda nuestra situación en la que determinadas características de nuestro mundo se hacen evidentes" (TAYLOR 2004, pág. 21). En este sentido, la idea del imaginario social es afín al concepto de Pierre BOURDIEU de "habitus" (1986), o la idea de Raymond WILLIAMS de "estructura de sentimiento" (1977). Un imaginario social es una forma de pensar compartida en una sociedad por individuos corrientes, los entendimientos comunes que hacen posibles las prácticas del día a día, y les da sentido y legitimidad. Es enormemente implícito, arraigado en las ideas y prácticas, y conlleva nociones normativas e imágenes más profundas, integradas en una sociedad. Implica lo siguiente (TAYLOR 2004, pág. 23):

© Ediciones Morata, S. L.

> ... algo mucho más amplio y profundo que los esquemas intelectuales que la gente pueda albergar al pensar en la realidad social de un modo desvinculado. En contraste, pienso en cómo la gente imagina su existencia social, cómo encajan unos con otros, cómo van las cosas entre ellos y sus compañeros, las expectativas que por lo general se cumplen, y los conceptos e imágenes normativas más profundas que subyacen a estas expectativas.

Así pues, un imaginario social se encuentra en las imágenes, mitos, parábolas, historias, leyendas y otras narrativas y, lo más importante, en la era contemporánea, en los medios de comunicación masivos así como en la cultura popular. Las relaciones y la sociabilidad entre extraños en todas las sociedades son posibles a través de este imaginario social compartido.

No obstante, TAYLOR sostiene que un imaginario social está impregnado no solo en los conceptos e imágenes, sino también en las teorías e ideologías y, por extensión, en la política. Para TAYLOR, la distinción entre teoría social e imaginario social es muy significativa. Las teorías a menudo están integradas en un número relativamente escaso de personas, mientras que un imaginario social tiene una aceptación más amplia y permite un concepto de legitimidad extensamente compartido, sin el cual las personas no podrían trabajar de forma colectiva hacia metas comunes. Las teorías emergen de un imaginario social establecido, aunque sugieran una forma alternativa de interpretar el mundo. Mientras pueden iniciarse como teorías que surgen en un grupo pequeño de personas, para tener éxito deben infiltrarse en la comunidad más amplia y después a toda la sociedad, creando un nuevo tipo de imaginario. Para que una teoría forme parte de un imaginario social debe evolucionar en una especie de entendimiento común que nos permita llevar a cabo nuestras prácticas diarias: es decir, "un conocimiento acerca de cómo ocurren las cosas habitualmente, pero (esto está) entrelazado con una idea de cómo deberían ir y de qué errores invalidarían la práctica" (TAYLOR 2004, pág. 24).

Así pues, es importante subrayar que un imaginario social no es simplemente algo heredado y predeterminado, sino que está en un constante estado de evolución. Por tanto, es un concepto facilitador que describe el modo de actuar de las personas como agentes colectivos que crean mundos dentro de una matriz simbólica que niega una "ontología del determinismo" (CASTORIADIS 1987). Es una fuerza creativa en la construcción de mundos histórico-sociales, una fuerza que ha de estar atenta a las "señales del tiempo" e interpretar todos aquellos eventos particulares, algo dispares y con carga emocional, que componen la vida diaria (MAFFESOLI 1993). Así, un imaginario social comporta una fuerza social colectiva que no solo es específica en cuanto a tiempo y espacio, sino que también es siempre múltiple y muy rebatida en todas las comunidades. La sociedad se crea a través del sentido colectivo de la imaginación, con coherencia e identidad, aunque también está sometida al cambio social, tanto mundano como radical.

© Ediciones Morata, S. L.

El análisis de TAYLOR indica que los discursos neoliberales de la globalización están impregnados de imaginario social; y que su transformación requiere el ejercicio de un colectivo político para imaginarlos de forma diferente. Es significativo, pues, que exista un imaginario social con un doble sentido. Está presente en las representaciones ideológicas de las prácticas discursivas y materiales, pero también es el medio por el que los individuos y las comunidades son capaces de comprender de un modo distinto sus identidades y su lugar en el mundo, y de explicar las transformaciones del orden social imperante. La transformación de un imaginario social por supuesto nunca es fácil de conseguir, y requiere una amplia variedad de estrategias formales e informales para cambiar las imágenes populares que las personas asocian con discursos y prácticas, expresadas a veces, aunque no siempre, de manera explícita (STEGER 2008).

Arjun APPADURAI (1996) analizó el papel de un imaginario social en la formación de subjetividades en el contexto de la globalización en que vivimos ahora, contexto que se caracteriza por la difusión de imágenes sociales, ideas e ideologías en todas las comunidades del mundo. Esta difusión es favorecida por los medios de comunicación electrónicos, la emigración masiva y la movilidad laboral y de capital, creando condiciones mediante las que la mayoría de las sociedades del mundo se tornan culturalmente diversas e híbridas y, por tanto, no pueden evitar, en un sentido fundamental, entablar relaciones sociales a escala transnacional. Como señala APPADURAI (Ibíd., pág. 14), el "sistema Estado-nacional ya no es la única alternativa", no solo en cuanto a gobernanza internacional y tráfico político y económico transnacional se refiere, sino también con respecto a las formaciones e identidades culturales. Cualquier tentativa de reconsiderar el rol de la política en la era de la globalización ya no puede pasar por alto el modo en que nuestro imaginario social está determinado simultáneamente por los procesos locales y globales, y cómo podríamos involucrarnos seriamente en estos procesos con objeto de desarrollar alternativas para sus expresiones hegemónicas.

En la era global, vivimos en medio de una multitud de imaginarios sociales; en un mundo en el que las ideas y las ideologías, las personas, el capital, y los mensajes están en constante movimiento, transformando los vectores de nuestros imaginarios sociales. Tenemos acceso a muchos imaginarios sociales además de los recomendados a escala nacional. Cada uno tiene un punto de origen y un eje diferente, y viaja a través de diferentes rutas, y está constituido por diferentes relaciones respecto a las estructuras institucionales en diferentes comunidades y naciones. Al igual que TAYLOR, APPADURAI (2001, pág. 6) sostiene que la imaginación, como un hecho social colectivo en la era de la globalización, tiene un carácter dividido. "Por un lado es a través de la imaginación que los ciudadanos modernos son disciplinados y controlados por los Estados, mercados y otros intereses poderosos. Pero también es la facultad a través de la cual emergen los patrones colectivos de discrepancia y nuevos diseños para la vida colectiva".

© Ediciones Morata, S. L.

De este modo, los imaginarios sociales ahora coexisten en un constante estado de lucha política. Hay diferentes maneras competitivas de interpretar las realidades de la interconectividad y la interdependencia global, así como las implicaciones en las políticas educativas que derivan de ellas. Richard FALK (1993), por ejemplo, ha explicado la distinción entre "globalización de arriba" y "globalización de abajo", es decir, la distinción entre globalización neoliberal defendida por la élite corporativa transnacional y aquella preferida por una amplia variedad de movimientos sociales comprometidos con la justicia y la democracia global. Pero estos imaginarios en conflicto no existen en un espacio neutral, sino en un contexto que se produce no solo por las fuerzas residuales del colonialismo, sino también por las dinámicas contemporáneas globales de las relaciones de poder mediante las que un imaginario en particular se ha hecho dominante. Durante las últimas tres décadas, como ya hemos señalado, el neoliberalismo ha cobrado auge respecto a lo que parecen expresar muchas reflexiones recientes acerca de la globalización y sus consecuencias para la política pública. Estas reflexiones son expresadas en un lenguaje que es cada vez más autoritario y exige el consentimiento implícito de los gobiernos nacionales al igual que el de las personas comunes.

Por un lado, el imaginario social neoliberal de la globalización está proyectado para forjar una comprensión implícita compartida de los problemas para los que las políticas son presentadas como soluciones, al buscar un sentido de legitimidad política. Por otro lado, está diseñado para disciplinar a las personas, al tener como objetivo encauzar y determinar su conducta. El filósofo francés Michel FOUCAULT (1991) se refiere a esto como *bio-power*. FOUCAULT afirma que ahora los gobiernos están menos interesados en imponer leyes y más dispuestos a involucrarse en tácticas y estrategias para garantizar el consentimiento a través de las políticas, tanto simbólicas como materiales. Argumenta que los gobiernos están profundamente interesados en el *arte del gobierno*... garantizar el frágil vínculo entre el gobernante y el gobernado, a través del "arte de manipular las relaciones de poder" (Ibíd., pág. 90). Según la definición de la política como la asignación autoritaria de valores", de EASTON, los gobiernos afianzan su autoridad al asignar valores mediante la creación de subjetividades de las personas como un imaginario social. De esta manera, los procesos de asignación —las tácticas y estrategias diseñadas para garantizar la legitimidad popular de las políticas públicas— han cobrado la misma importancia que los valores expresados en el texto político.

Procesos de asignación política

De modo que, ¿cómo se ha hecho globalmente dominante el imaginario social neoliberal en el desarrollo y fomento de las políticas públicas? Para responder a esta pregunta, en primer lugar necesitamos señalar las estrategias y tácticas que han empleado los gobiernos. Entre éstas se incluye la teoría extre-

© Ediciones Morata, S. L.

madamente ideológica de que no hay más remedio que seguir las políticas neoliberales, una idea captada en el acrónimo TINA *(There is no alternative)*. Además, la mayor parte de los informes gubernamentales, no solo en los países del Norte global, sino también en el Sur, ahora empiezan con un habitual discurso estructurado sobre los "imperativos globales", en cuanto a cómo se pueden afrontar mejor los retos de la globalización, o aprovechar las oportunidades que ofrece (primavera 1998). Este discurso ha destacado particularmente en las explicaciones del sistema educativo: los problemas a los que se enfrenta y las reformas políticas que se requieren para solucionarlos.

Sin embargo, no es posible explicar la aparición del imaginario social neoliberal al señalar solamente las estrategias y tácticas de los gobiernos. Diversos y complejos procesos globales, que resultan de las nuevas redes de la comunicación e interacción transnacional, también han estado involucrados. En efecto, se puede decir que estos procesos han delimitado en gran medida a las estrategias nacionales para la asignación de la política pública. Cada uno de estos procesos entraña un patrón diferente de actividad política y con consecuencias diferentes para los sistemas educativos, pero todos juntos ayudan a entender cómo un imaginario social neoliberal se ha normalizado globalmente, informando de sus deliberaciones sobre política educativa en todo el mundo y encauzándolas hacia una determinada dirección.

El imaginario neoliberal de la globalización no ha surgido en un vacío político, sino en un contexto de corrientes globales de ideas políticas. Con los progresos revolucionarios en el transporte, comunicación y tecnologías de información, estas corrientes mediadas por la movilidad global nunca habían sido tan expansivas. Las personas se desplazan por una amplia variedad de motivos, desde el turismo y la emigración y la educación, al comercio y negocios, creando nuevas diásporas. La élite de estas diásporas ya no es reacia a intervenir en los procesos políticos de los países que han dejado atrás para establecerse en otro lugar. Las nuevas tecnologías les permiten permanecer conectados. En relación a esto, APPADURAI (1996) habla de una esfera pública posnacional o de la diáspora. Una consecuencia inevitable de esta movilidad es una creciente circulación de ideas, imágenes e ideologías en todos los espacios nacionales, así como la aparición de redes políticas transnacionales en torno a un determinado conjunto de ideas políticas. Estas ideas se reproducen en las escuelas empresariales atendidas por un creciente número de alumnos internacionales que más tarde se convierten en líderes corporativos. Tal como señala WATERS (1995, pág. 82), estas ideas están arraigadas en los programas de MBA, forman la base de investigación de las cuestiones relacionadas con empresas y organizaciones, y están "recopiladas en libros populares, fácilmente asimilables, que se pueden vender a los directivos como manuales para la transformación organizacional". Éstas se sitúan en lo que THRIFT (2005) denomina el "circuito cultural" del capitalismo global.

© Ediciones Morata, S. L.

En la formación y promoción del imaginario social neoliberal, los medios de comunicación globales también han jugado un papel fundamental; han cobrado una importancia primordial en el proceso de la formulación política. La producción de textos políticos dentro del Estado ha experimentado una creciente "mediatización" como un elemento de lo que FAIRCLOUGH (2000) llama la "mediatización" de políticas y de la política. Hay más periodistas involucrados en el perfeccionamiento de los textos políticos para darles el giro apropiado y así asegurar una interpretación positiva en los medios del desarrollo político. Se ha contemplado como *"glossification"** de los textos políticos. FAIRCLOUGH (Ibíd., pág. 157) sugiere que el lenguaje es primordial para las prácticas del gobierno, pero la implicación de los periodistas en la elaboración de textos políticos trae consigo otra lógica de práctica que se aplica a estos textos (BOURDIEU 1996).

A escala global, APPADURAI (1996) habla de *ideoscapes*, constituidas como "concatenaciones de imágenes" que circulan por el mundo de un modo profundamente político. Mientras que sin duda es posible tanto para las ideologías neoliberales como para las ideologías opuestas a ellas circular libremente por los espacios globales de los medios, las políticas educativas han convergido hacia una concatenación determinada de ideas neoliberales, pese a la oposición de diversas fuentes. Esta concatenación es evidente en el proceso de préstamo de políticas, modelización, transferencia, difusión, apropiación y copias que tienen lugar en las fronteras de los Estados-nación y que conducen a tendencias universales en el pensamiento sobre la respuesta de la reforma educativa a los retos de la globalización (PHILLIPS y OCHS 2004).

Estas tendencias están reforzadas por el trabajo de las organizaciones intergubernamentales (OIGs), cuya deliberación y evaluación política son preparadas con cada vez más frecuencia en términos neoliberales. Nosotros (RIZVI y LINGARD 2006) hemos demostrado que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), tradicionalmente un espacio para el libre intercambio de ideas educativas, se ha convertido en un actor político por derecho propio, influenciando, engatusando, y dirigiendo a los estados miembros hacia un imaginario social predeterminado. La OCDE (1985, pág. 3) antes se consideraba, no como "una organización supranacional, sino como un espacio en el que los políticos y responsables de tomar decisiones, debatían sus problemas y los gobiernos comparaban sus puntos de vista", pero en años más recientes ha evolucionado como un instrumento de defensa política al impulsar una gran variedad de ideas neoliberales sobre la economía global y sus implicaciones en la política pública. Ha hecho un gran esfuerzo para fomentar un punto de vista particular sobre la mejor forma de reestructurar el sector público y satisfacer los requerimientos de la economía global. Sostiene que:

* Se refiere a dar cierto lustre o adornar los textos políticos. *(Nota de la T.)*

© Ediciones Morata, S. L.

> Se ha desarrollado una agenda común que abarca los esfuerzos para lograr que los gobiernos sean más eficientes y rentables a todos los niveles y así incrementar la calidad de los servicios públicos, con objeto de capacitar al sector público a responder de un modo flexible y con más estratégico a los cambios externos, y para apoyar y adoptar un rendimiento económico nacional.

La defensa de la OCDE de las políticas de desregulación y privatización se ha basado directamente en sus creencias ideológicas sobre el rol del Estado, libre comercio y empresa individual. Sin embargo, sería un error interpretar que los seguidores de la OCDE en todo el mundo reciben, interpretan y experimentan sus ideas políticas de la misma manera. De hecho los procesos de recepción siempre han sido mucho más complicados que esto. Tal como señaló BOURDIEU (1999, pág. 221):

> El hecho de que los textos circulen sin su contexto que, expresado en mis propios términos, no reciben el ámbito de producción del que son producto, y de que los propios recipientes se encuentre en un ámbito diferente de producción, reinterpreten los textos de acuerdo con la estructura del ámbito de recepción, son realidades que generan malentendidos tremendos que resultan en buenas o malas consecuencias.

No obstante, las propuestas políticas que ha hecho circular la OCDE, en su mayoría están formuladas dentro del imaginario social neoliberal, como de hecho lo están las ideas fomentadas por otras organizaciones internacionales principales interesadas en la política educativa, como el Banco Mundial y de un modo creciente, la UNESCO, que en una ocasión fomentó una perspectiva contrastante pero que ahora ha aunado fuerzas con las OIGs creadas específicamente para afrontar cuestiones económicas.

Es preciso señalar que la circulación de ideas políticas a menudo tiene lugar contra el telón de fondo de una diversidad de acuerdos internacionales y regionales, tanto formales como informales. Estos acuerdos son expresados en términos de consenso y convenciones, involucrando acuerdos y compromisos que exponen las prácticas políticas nacionales a los dictados externos y al escrutinio. Reducen la autonomía política que poseen los Estados-nación para establecer sus propias prioridades políticas. Algunos ejemplos de convencionalismos incluyen acuerdos sobre derechos humanos, elecciones democráticas, beneficios sociales y oportunidades educativas. Aunque las convenciones son supuestamente pactadas voluntariamente, con frecuencia se ejerce mucha presión a los países para seguir las directrices de determinadas ideologías. En años recientes, casi todas las convenciones han sido enmarcadas de manera que les obliga a convenir con los principios de mercado situados en el imaginario social del neoliberalismo.

Quizá el mejor ejemplo de un consenso que fomentó un punto de vista neoliberal del orden económico y social fue el Consenso de Washington. El término "Consenso de Washington" fue acuñado por John WILLIAMSON en 1990 para

© Ediciones Morata, S. L.

hacer referencia al "mínimo común denominador del asesoramiento político a las instituciones establecidas en Washington para los países latinoamericanos" (WILLIAMSON 1990, pág. 1). WILLIAMSON consideraba el Consenso de Washington como un ejemplo de "convergencia intelectual" hacia una serie de creencias sobre la necesidad y contenido de una reforma económica. George SOROS (1998) se refiere a estas creencias como "fundamentalismo de mercado" y sugiere que su popularidad mundial se debe a su éxito en la batalla de ideas políticas. Estas ideas políticas, aceptadas por la mayoría de las agencias de desarrollo asentadas en Washington, engloban los valores de la disciplina macroeconómica, apertura de comercio y políticas macroeconómicas favorables al mercado. En el campo de la educación, esto ha supuesto una disciplina fiscal sobre los fondos educativos y una redirección de las políticas de gastos públicos hacia áreas que ofrecen elevados beneficios económicos y el potencial para mejorar la distribución de ingresos, tales como la educación primaria, y la privatización y la desregulación.

A lo largo de casi todos los años noventa, el Consenso de Washington fue utilizado por las agencias de desarrollo en el Norte global para persuadir a los países endeudados del Sur global de que no tenían otra elección salvo seguir sus dictados. Ya captados por un imaginario social, la mayoría de los economistas con formación occidental en el Sur global no tuvieron dificultad en abrazar las propuestas políticas que asumían que la reducción de la pobreza y la redistribución económica eran imposibles sin la apertura del comercio y la desregulación de la actividad económica. Y pese a las dudas expresadas por muchas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y algunos gobiernos, el Consenso de Washington imperó en el ámbito del desarrollo. Sirvió para institucionalizar en todas partes la noción neoliberal de que los gobiernos eran extremadamente ineficientes en el fomento del crecimiento, e incluso en afrontar el problema de las desigualdades sociales. Promovía la ideología de que tan solo los mercados podían solucionar los problemas inextricables a los que se enfrentaban las sociedades. De esta manera, los mercados definieron los límites de las políticas nacionales al ejercer una influencia sin precedentes para crear políticas y asignar fondos a los programas sociales y educativos. El rol político de los Estados-nación fue, por tanto, redefinido como un proveedor de mercados en lugar de un instrumento que los guiara o mediara sus efectos.

Por supuesto, el Consenso de Washingon nunca proporcionó el tipo de beneficios que había prometido. Hacia el final de los noventa, muchos expertos políticos, organizaciones y gobiernos comenzaron a considerar el Consenso de Washington como un fracaso. El mismo WILLIAMSON (2000) habló de la necesidad de desarrollar un nuevo discurso de Consenso Post Washington (PWC), que admitía algunas de las limitaciones de los Programas de Ajuste Estructural a los que el Consenso de Washington había dado lugar, y a través de los cuales, los gobiernos nacionales en el Sur global fueron obligados a desregular sus econo-

© Ediciones Morata, S. L.

mías, dejándolas expuestas a las prácticas explotadoras del capitalismo global. Sin embargo, el imaginario neoliberal estaba tan afianzado que la formulación de un PWC siguió vinculado a las mismas asunciones ideológicas. Como sostiene JAYASURIYA (2001, pág. 1) el PWC "debería contemplarse más como un intento de desarrollar un marco institucional político para insertar las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington". Este debate muestra que las convenciones que firman los gobiernos nunca son neutrales con respecto a diferentes intereses, pero están situadas en un imaginario social que busca separar sus asunciones clave de los turbios terrenos de la impugnación política, haciendo que vayan más allá del escrutinio y el desafío.

Sin embargo, el imaginario social neoliberal no ha sido impugnado. La Declaración de Porto Alegre 2001, firmada por grupos activistas ibéricos y latinoamericanos, por ejemplo, está radicalmente en contra de sus principios (GRET y SINTOMER 2005). La Declaración objeta, entre otros, a la desregulación de las políticas educativas, citando temores que pueden conducir a la eliminación de controles de calidad legales, políticos, fiscales y educativos, y a que los gobiernos nacionales abandonen sus responsabilidades sociales de combatir las desigualdades sociales. Sostiene, además, que las políticas de desregulación solo sirven para debilitar la soberanía nacional y minar algunos valores culturales que definen y sustentan a las comunidades. Asimismo, señala que en el ámbito de la educación, la desregulación solamente beneficia a aquellos que ya poseen los recursos para acceder a ella. No obstante, en la contienda de los imaginarios sociales rivales, la Declaración de Porto Alegre ha sido marginada en gran medida por los gobiernos nacionales que afrontan una presión mucho mayor de las OIGs. Incluso el gobierno brasileño ha sido incapaz de resistir esta presión y ha desarrollado políticas educativas que en su mayoría están en línea con los dictados del neoliberalismo.

En los países del Sur global, estas políticas han llevado a la consolidación de un poder ideológico que tiene un carácter transparentemente global, basado en un conjunto común de creencias ideológicas sobre la tendencia capitalista de acumulación y apropiación de nuevos recursos y nuevo poder laboral. Esto se puede demostrar al poner de manifiesto las políticas de ayuda internacional. Para los políticos de países más pobres, la oferta de ayudas y subvenciones representa un dilema importante. Por un lado, es casi imposible para los países con severas dificultades económicas rechazar la oferta de la ayuda, y aunque esto a menudo significa tener que aceptar políticas alienantes y explotadoras, quizá tengan pocas oportunidades de éxito a largo plazo. Finalmente, estas políticas requieren que los Estados-nación cedan algo de su autonomía, y aprueben leyes diseñadas para crear condiciones más orientadas a la inversión de capital internacional que a la mejora de las condiciones sociales y oportunidades educativas.

No solo las entidades crediticias internacionales demandan la reestructuración neoliberal de los sistemas educativos como condición de los créditos

© Ediciones Morata, S. L.

concedidos para el desarrollo de los países; las corporaciones transnacionales (TNCs) que ofrecen invertir en ellos también hacen lo mismo. La relación entre las TNCs y los gobiernos es compleja, e integra dinámicas tanto de conflicto como de cooperación. DICKEN (2003) afirma que a veces los gobiernos y las TNCs pueden ser rivales, pero también actúan en connivencia. En una economía global, los gobiernos necesitan que las TNCs les ayuden en el proceso de la creación de riqueza material, mientras que las TNCs requieren que los Estados-nación "provean las infraestructuras de apoyo necesarias, tanto físicas como institucionales, en función de lo cual pueden perseguir sus objetivos estratégicos" (Ibíd., pág. 276). Con frecuencia las TNCs y los gobiernos se implican en un proceso de negociación en el que cada uno intenta sacar las máximas ventajas del otro. Tal como observa DICKEN (Ibíd., pág. 276), "los Estados cada vez están más encerrados en un intenso proceso competitivo de licitación respecto a las inversiones; es un proceso que provee a las TNCs la oportunidad de enfrentar a los postores entre sí". Una parte de estas negociaciones conlleva a que las TNCs exijan que la educación sea reestructurada con políticas tendentes a crear fondos de recursos humanos que necesitan como mano de obra barata.

Conclusión

Lo que indica este debate es que no existe un proceso único que haya dado lugar a que el neoliberalismo se convierta en el imaginario social dominante de la globalización, sino que esto ha ocurrido a través de una gran variedad de procesos históricamente específicos e interrelacionados que incluyen: la circulación global de ideas e ideologías; las convenciones y consensos internacionales que dirigen las políticas educativas en una dirección determinada; cooperación y competición inherentes, por ejemplo, en las prácticas del comercio internacional en la educación; y contratos formales bilaterales y multilaterales entre sistemas que a menudo involucran un alto grado de coerción. La circulación de ideas e ideologías mediante redes sociales y políticas se ha convertido en una característica destacada de la comunidad global. Las convenciones involucran acuerdos en los que los sistemas educativos exponen sus prácticas políticas al escrutinio externo y acuerdan suscribir un consenso ideológico forjado multilateralmente. En un orden interconectado a escala mundial, tanto la cooperación como la competición pueden generar similitudes en las políticas educativas que ejercen los diferentes sistemas para adquirir ventajas de mercado. Un contrato es un acuerdo entre dos o más partes para perseguir políticas que han sido negociadas de forma bilateral o multilateral. Y por último, la coerción implica una imposición de políticas sobre un sistema más débil que se encuentra bajo amenaza de sanción. Cada uno de estos procesos globales no solo juega un papel significativo al conducir los sistemas nacionales de educación hacia una pers-

© Ediciones Morata, S. L.

pectiva política similar, sino que sirve para institucionalizar el imaginario neoliberal de la educación.

No obstante, es necesario mencionar de nuevo que estos procesos globales no afectan a todos los sistemas educativos de la misma forma. Son filtrados a través de determinadas tradiciones culturales y políticas nacionales, así como por los modos específicos en que los políticos responden a las presiones globales. Aunque esto es cierto, también hemos señalado los riesgos asociados a la naturalización del concepto de globalización. Nuestro punto de vista, por tanto, concuerda con el de BALL (2007, pág. 6), que afirma que un sentido transitivo de la globalización ayuda a superar la tentación de cosificar la explicación de determinados procesos contemporáneos de política educativa y en su lugar, nos impulsa a buscar fuentes individuales y organizativas de discursos políticos emergentes a escala mundial. El intento de DALE (1999) de documentar el mecanismo de la globalización deriva de una motivación similar por evitar la cosificación de la globalización como "causa" del desarrollo de políticas educativas.

Está claro que la tecnología ha facilitado la formación de redes políticas y comunidades que ahora se establecen dentro y en todas las relaciones espaciales nuevas (reajustes) de lo local, nacional, regional y global y facilitan las relaciones entre los brazos de poder nacionales y provinciales del Estado, así como con organizaciones internacionales de varios tipos. Estas redes y comunidades son más que una mera comunidad que genera política, ampliada también mediante la interconexión de políticos en todo el mundo; incluyen participantes en todos los aspectos de los procesos políticos. Hemos señalado que los organismos internacionales y supranacionales como la OCDE, el Banco Mundial, UNESCO y la UE ahora juegan un papel más relevante en los procesos políticos, y que han sido primordiales para el desarrollo del campo emergente de la política educativa global. Mientras que todas las políticas construyen sus propios contextos, la implicación de más agencias internacionales ha proporcionado al contexto un carácter global. En efecto, la competitividad en la economía global se expresa como una base fundamental para los cambios en la política educativa. Tal como se ha señalado anteriormente, para facilitar un entendimiento de este ámbito político también necesitamos un análisis global de los Estados contemporáneos y su situación geopolítica, así como de sus historias específicas.

Examinar la manera en que las políticas educativas han sido determinadas en términos neoliberales, requiere nuevas formas de llevar a cabo los análisis de políticas educativas, vinculadas no solo a consideraciones locales y nacionales, sino también a fuerzas, conexiones e imaginarios globales (BURAWOY y cols. 2000). Esto suscita una gran variedad de nuevas cuestiones teóricas y metodológicas sobre el análisis de política educativa, cuyo debate abordaremos en el Capítulo III.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO III

Análisis de políticas educativas en un mundo globalizado

Introducción

Al trabajar con una definición ecuménica de la política como "asignación autoritaria de valores" hemos argumentado que tener conciencia de los procesos de globalización requiere prestar atención a los efectos de dichos procesos sobre la ubicación, la autoridad política, las prácticas de asignación mediante un Estado reconstituido a nivel nacional, y la estructuración de la política mediante discursos que, aunque su gestación tiene lugar en diversas redes globales, son negociados y rearticulados a escala regional, nacional, provincial y local. Estos cambios se han denominado redimensión de la política (PAUL 2005). Hemos observado, que esta redimensión ha afectado tanto al contenido político como a los procesos de su producción. Han aparecido nuevas comunidades de política educativa que están globalmente interconectadas. Los cambios asociados a los procesos de globaiización suscitan una gran variedad de nuevas cuestiones políticas, teóricas y metodológicas que requieren una reflexión sobre el modo de llevar a cabo el análisis de la política educativa.

Sin embargo, hemos observado el peligro de cosificación que a menudo acecha en las consideraciones acerca de la globalización en los estudios de política educativa; es decir, una tendencia a explicar los cambios políticos simplemente como un resultado causal de los procesos globales. Es erróneo, hemos afirmado, centrarse firmemente en las transformaciones estructurales que representa la globalización, sin reconocer el rol que juegan las entidades políticas en la creación de prácticas discursivas y materiales asociadas con la política educativa. En su lugar, hemos apuntado que las historias cambiantes de las relaciones globales en la política educativa han de entenderse en sus contextos culturales y políticos, con un enfoque en las instituciones, organizaciones e individuos,

© Ediciones Morata, S. L.

que son los portadores de los discursos de política educativa globalizada. Por consiguiente, un buen análisis de política educativa implica comprender cómo funcionan en realidad los efectos de la globalización, en lugar de cosificar la globalización como la causa general de determinados desarrollos políticos (DALE 1999, 2006). En este capítulo exploramos algunas de las características principales de dicho "buen análisis político" de la educación, como un telón de fondo para un debate en capítulos posteriores sobre los cambios recientes en el pensamiento de política educativa en numerosas áreas y en diversos lugares. Nuestro enfoque del análisis político parte de los enfoques tradicionales racionalistas e interpretivistas y utiliza recursos de teorías críticas, posestructurales y poscoloniales para proponer formas de globalizar los estudios sobre política educativa.

Propósitos y posiciones

Empezamos esta exploración con el reconocimiento de que no existen recetas para llevar a cabo análisis políticos en educación (OZGA 2000). En parte, el enfoque apropiado a adoptar dependerá de la naturaleza de la política que se analiza. Aquí se podrían contrastar las políticas educativas articuladas por gobiernos que formulan fuertes programas de reformas con políticas producidas por una inquietud escolar, por ejemplo, la vestimenta y el comportamiento de los estudiantes; o comparar a ambos con la política educativa del Banco Mundial y sus efectos en los sistemas educativos y las prácticas profesionales en las naciones del Sur global. Los análisis políticos dependen del emplazamiento de la producción de la política así como de la naturaleza de la política en cuestión.

Los propósitos del análisis político son igualmente importantes para los enfoques teóricos y metodológicos adoptados. En la literatura política tradicional se hace una distinción entre lo que se denomina *análisis de* y *análisis para* la política (GORDON y cols. 1977). El primero es un ejercicio más académico, conducido por investigadores académicos que procuran entender por qué una política en particular fue desarrollada en una época determinada, cuáles son sus presunciones analíticas y qué efectos puede tener. El último, *análisis para* la política se refiere a la investigación dirigida al desarrollo real de la política, a menudo comisionada por los políticos en la burocracia en la que se desarrolla la política, e *ipso facto* es más limitada en cuanto a estructura y metodología teórica, y casi siempre tiene un marco temporal más corto. El *análisis de* la política establece su propio programa de investigación; no da por hecho la construcción política del problema que una nueva política pretende afrontar. El primer paso en el análisis político probablemente será una desconstrucción crítica del problema como algo construido por la política, y del contexto e historia asumida por la política. En contraste, el *análisis para* la política asume que el problema de investigación está construido por esas políticas estructurales, y por tanto a menudo carece de orientación crítica.

© Ediciones Morata, S. L.

Sin embargo, no pretendemos exagerar este binario. Tal vez sea mejor verlo como dos elementos ubicados en diversos puntos de un mismo continuo de estudios de política educativa académica/aplicada (CIBULKA 1994). No obstante, la investigación política académica también tiene efectos políticos. Algunos políticos de organizaciones educativas tienen conocimiento de tales investigaciones y hacen uso de ellas en sus obras. La documentación clásica de Carol WEISS (1979) sobre la utilización de la investigación en la política pública afirmaba que el efecto más común, a través la "precolación" o "iluminación" era indirecto en la medida en que las investigaciones de las ciencias sociales cambiaron el modo de pensar de los políticos acerca de las cosas, incluyendo los problemas políticos. Los activistas políticos, tanto dentro como fuera de la burocracia política (YEATMAN 1998), con frecuencia tienen una idea más explícita de la investigación política académica. En algunos dominios políticos, la educación, por ejemplo en políticas de género, las feministas han trabajado con estrategias a corto y largo plazo enfocadas en la justicia de género y se podrían ver como activistas internas. Ocurre lo mismo con los activistas indígenas en las burocracias del gobierno de Australia. De esta manera, incluso lo que se podría ver como una política simbólica, es decir, construida en respuesta a presiones de varios tipos pero con poco compromiso material a la hora de implementarla, podría ser importante como un primer paso político hacia políticas progresivas más materiales. La investigación política no necesariamente ha de ser de tipo instrumental y cerrada. Por añadidura, a veces la investigación política puede proveer una base para *no* reivindicar una política determinada.

El análisis binario también implica diferentes relaciones entre estas dos formas de investigación política y política real, que podemos considerar como una relación activista encaminada a ensalzar la comprensión o la "iluminación", frente a una relación "ingeniera" más instrumental dirigida a resolver, y a veces a legalizar, los problemas (TROWLER 2003). Los propósitos de la investigación política aquí son implícitos. Todo esto se traslada a consideraciones más extensas de cómo la investigación, en este caso el análisis de la política educativa, llega a los políticos y a los practicantes, y las repercusiones que tiene. Existen múltiples, diferentes y mediadas maneras en las que la investigación política alcanza a los políticos y practicantes (WHITTY 2006; PAWSON 2006).

El enfoque sobre la investigación política puede variar desde el análisis de: valores articulados por el contenido político; procesos de producción política; la información requerida para formular la política; los actores políticos y los procesos de defensa, la asignación, diseminación e implementación de la política; hasta la evaluación y revisión de la política (véase Figura 3.1 para un listado más elaborado de posibles preguntas para el análisis de política educativa en todas las consideraciones contextuales, textuales y de implementación). Dados los múltiples ámbitos concretos del análisis político, hemos de considerar cuestiones relacionadas con la posicionalidad del investigador político y su importancia

© Ediciones Morata, S. L.

para el análisis político. Las preguntas sobre quién hace el análisis político y con qué propósito dentro de este contexto, son claramente relevantes para determinar el enfoque a utilizar en el análisis. Los propósitos pueden variar desde el más utilitario, a través de la legitimación, hasta enfoques más críticos dirigidos al entendimiento o a la "iluminación".

En este caso la posicionalidad tiene al menos tres significados o tal vez cuatro. El primero tiene relación con la situación real del investigador político respecto al enfoque del análisis. Por ejemplo, podemos contrastar las posiciones del investigador académico, el estudiante doctoral, el burócrata político, el investigador comisionado, el analista *freelance* contratado, el investigador consultor y el empresario político; y considerar cómo estas posiciones estructuran el tipo de análisis político que se lleva a cabo. El segundo significado de la posicionalidad está vinculado a la postura teórica y política adoptada por el investigador político, con implicaciones respecto a los recursos intelectuales que puedan ser útiles en el tema de investigación, incluyendo la teoría y la metodología. Las consideraciones teóricas y metodológicas también abarcan cuestiones de ontología (lo que creemos que es la naturaleza de la realidad) y epistemología (cómo justificamos las reivindicaciones de conocimiento).

Aquí se podrían contrastar las versiones positivistas e interpretivistas de la realidad social y los argumentos positivistas, pospositivistas y críticas de las reivindicaciones de conocimiento. En términos muy generales, la visión positivista justifica el conocimiento en cuanto a datos observables, generalizables y predecibles, mientras que el interpretivismo ensalza la construcción social de la realidad y busca proveer explicaciones de la conducta humana en términos de intencionalidad. Los puntos de vista pospositivistas, en contraste, enfocan los procesos involucrados en la construcción de significados, mientras que los enfoques críticos subrayan la importancia del poder en la construcción y justificación de las reivindicaciones de conocimiento. Uno de estos enfoques críticos es la teoría crítica de la raza que muchos investigadores americanos (por ejemplo LADSON-BILLINGS 2004; SLEETER 2005) han utilizado para considerar formas de ejercer la autoridad política a través de configuraciones raciales.

En cambio, la investigación política comisionada —es decir, investigación para la política— en general requiere metodologías que con frecuencia asumen un tipo de modelo de "ingeniería" racionalista que implica una serie de pasos, desde la especificación de los objetivos políticos, una exploración de las posibles estrategias de implementación y la selección de las estrategias más eficientes para llevar a cabo los objetivos políticos especificados, hasta la implantación real. En este enfoque, los fines y los medios están decididamente separados, mientras que los valores operativos de eficiencia y efectividad se consideran primordiales. Se pone énfasis en la evidencia y en los cálculos de rendimiento. En años recientes, este enfoque, que representa las realidades políticas a través de los números, ha cobrado popularidad global entre las OIGs y los gobiernos. ROSE

© Ediciones Morata, S. L.

(1999) ha usado la frase "política como números" para referirse a las formas en las que la nueva gestión política, asociada a la reestructuración del Estado frente a la globalización, ha constituido las políticas en relación a ciertos resultados de la rendición de cuentas, a veces enmarcados mediante grupos de indicadores clave del rendimiento. Estos indicadores forman parte de lo que POWER (1997) ha denominado la "auditoría del Estado". La aparición de esta cultura de auditoría tiene claras implicaciones para el análisis de la política, y desde luego para su evaluación.

Existe al menos una tercera interpretación de la posicionalidad respecto a la investigación política que está íntimamente relacionada con las características de la globalización. Aquí, la posicionalidad se utiliza para referirse a la situación espacial del investigador, en especial, la situación nacional y la posición de la nación respecto a las políticas globales, incluyendo su ubicación en la división Norte global/Sur global, y reconocemos lo peligroso que es esencializar estas categorías. Tal como se ha señalado en los Capítulos Primero y II, los temas espaciales ahora componen el foco de la teoría social contemporánea e investigación en el contexto de la aparente compresión del tiempo y el espacio asociado a la globalización, lo cual se ha visto afectado por las nuevas tecnologías de la comunicación. TIKLY (2001) ha observado que el problema de muchas teorías sobre la globalización y la educación —y añadiríamos la política educativa— es que no reconoce las diferentes posiciones de diferentes naciones con respecto a las OIGs como el Banco Mundial, UNESCO, y la OCDE. Al desarrollar su política educativa, los países del Sur global son, por ejemplo, mucho más limitados que los del Norte global. Esta diferenciación hace hincapié en el hecho de que las teorías desarrolladas en las universidades de elevado estatus de las metrópolis del Norte global (APPADURAI 2001, CONNELL 2007) a menudo hacen caso omiso de otras voces y tratan a las naciones del Sur global como simples emplazamientos para la investigación empírica y aplicación de teorías concebidas en otro lugar. CONNELL (Ibíd., págs. VII-VIII) ha examinado el modo en que "las ciencias sociales incorporan los puntos de vista, perspectivas y problemas de la sociedad metropolitana, mientras se presenta como el conocimiento universal". Sin embargo, esta situación ha sido enfrentada por las exigencias de un modo de internacionalización de la teoría académica más fuerte, lo que APPADURAI (Ibíd.) describe como la necesidad de "desparroquializar" la investigación y los desarrollos metodológicos. CONNELL (Ibíd.) también ha destacado la inutilidad de la "teoría del Sur".

Es importante admitir que la posicionalidad puede también referirse a la situación nacional del investigador político que tiene implicaciones en cuanto a la naturaleza del análisis realizado y las opciones teóricas y metodológicas disponibles. Trabajar con estudiantes de doctorado de varias naciones del Sur global nos ha hecho cobrar conciencia de este sentido de la posicionalidad en el análisis de la política educativa. De hecho, hemos advertido que en muchas naciones del Sur global el único análisis de política educativa vigente es la investigación

© Ediciones Morata, S. L.

comisionada por entidades donantes, tales como el Banco Mundial o el Departamento del Desarrollo Internacional del Reino Unido (Department for International Development, DfID) con todas las implicaciones que resultan en relación al marco de las dificultades, esquemas teóricos y metodologías. No sería desencaminado describir una parte de esta investigación como "rápida y sucia", al reflejar la posicionalidad y los propósitos de la investigación.

El debate subraya la importancia de adoptar un enfoque histórico para entender cómo afecta la globalización a los procesos políticos (RIZVI 2007). Este punto está bien ejemplificado respecto a las aspiraciones poscoloniales de muchas naciones del Sur global y el papel que se espera de la política educativa al lograr estas aspiraciones. Negar la historia de los sistemas educativos —lo que GREGORY (2004) llama "el presente colonial"— forzosamente reducirá la veracidad y la calidad del análisis de política educativa que realicemos. La historia colonial es necesaria para comprender los efectos de la globalización en la política educativa. De esta manera, la situación temporal del analista de política educativa es el cuarto aspecto de la posicionalidad, que es importante en la consideración cronológica de lo que las políticas han precedido a cualquier política determinada, y en la medida en que la política representa un cambio incremental o radical.

Las versiones contemporáneas de las metodologías de investigación de las ciencias sociales subrayan la importancia de la reflexividad para lograr una investigación de calidad. La reflexividad reivindica una articulación transparente de la posicionalidad del investigador y subraya su importancia para la recopilación de datos y análisis. BOURDIEU y cols. (1999) por ejemplo, han hablado de la necesidad de rechazar la "inocencia epistemológica", una postura que se puede comparar con el requerimiento de APPADURAI (2001) de un "retraimiento epistemológico", y SMITH (1999) habla de la falta de una "apertura epistemológica". Tal rechazo de una inocencia epistemológica requiere que los investigadores expresen su posicionamiento en la investigación, en cuanto a sus posturas de valor, su elección de los problemas, y sus marcos teóricos y metodológicos. Así pues, BOURDIEU (2004, pág. 94) ve la necesidad de que los investigadores se "objetivicen" para desmontar las "presunciones que se dan por sentado". El argumento de BOURDIEU, con el que estamos de acuerdo, es que es necesario hacer esto para llegar a una conclusión más fiable y justificable de los datos. La posicionalidad, en los múltiples sentidos del concepto considerado con anterioridad, afecta al tipo de análisis adoptado, pero también requiere que todos los análisis políticos practiquen la reflexividad.

Quizá sea importante hacer una distinción entre cómo se lleva a cabo en realidad el análisis político y cómo sugerimos que se debería conducir. Algunas veces el analista no tiene mucha elección. Nos referimos a la política académica comisionada por el Estado para orientar el análisis político. En este caso, el investigador a menudo se encuentra limitado por la dificultad de la investigación que deriva de una estructura burocrática que no se cuestiona y a menudo está

© Ediciones Morata, S. L.

restringida a enfoques teóricos y metodológicos. Sin embargo, esto no siempre es así. Por ejemplo, uno de nosotros (LINGARD) dirigió un largo proyecto de investigación comisionado para el Ministerio de Educación en Australia que, a través de numerosas contingencias políticas, incluyendo las políticas de la puesta en marcha de la investigación y un cambio de gobierno, otorgó a los investigadores de un espacio considerable tanto teórico como metodológico en lo referente a la publicación de la investigación. Por otro lado, también hemos estado involucrados en la investigación política respecto a asuntos relacionados con el racismo y la educación de varones, donde había un control mucho más estrecho de la investigación y de los análisis políticos, desde el planteamiento del problema hasta el diseño de la investigación, recopilación de datos, análisis, reseñas y recomendaciones políticas.

En años recientes, se ha hablado mucho acerca de las necesidades políticas basadas en la evidencia y las prácticas profesionales en el sector público; un enfoque sobre "lo que funciona" como base de la política pública. Este auge de la política basada en la evidencia está vinculado a la nueva gestión pública y las presiones para lograr efectividad y eficiencia en el lanzamiento de la política pública (HEAD 2008) y tal vez se podría ver como la versión contemporánea del enfoque racional en la elaboración de políticas. Este movimiento basado en la evidencia es otro ejemplo de cómo los propósitos del análisis político y el posicionamiento del investigador político son factores importantes para estructurar el tipo de análisis dirigido. Su énfasis asume una relación instrumental directa entre la investigación política y su desarrollo, que a menudo también provee una legitimación de la política en cuestión. Sin embargo, debido a la naturaleza enfrentada de la teoría y las metodologías de investigación en las ciencias sociales, se llega a utilizar cierta "evidencia" derivada de determinadas investigaciones, mientras que otras "evidencias", que proceden de diferentes estructuras metodológicas teóricas y de investigación, son impugnadas.

Dada nuestra aceptación de una definición de la política como la asignación autoritaria de valores, plantearíamos que ante la realidad (basada en la investigación y la práctica), la evidencia tan solo podrá ser un factor que contribuye al desarrollo de la política en educación. Tal como ha demostrado HEAD (2008, pág. 9), las políticas del sector público están "inherentemente marcadas por la interacción de hechos, normas y acciones deseadas" al reflejar tres bases de conocimiento: las de juicio político y práctica profesional, además de la investigación científica (social). Preferimos la política descriptora, con informes basados en la evidencia. Esperemos que esta evidencia incluya también una que sea crítica con las políticas existentes (véase también PAWSON 2006). Asimismo señalamos que la política educativa contemporánea asociada con el Estado reestructurado y la nueva gestión pública han estado también interesadas en apoyar ciertos tipos de investigación en la educación y han objetado otros. De hecho, tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos ha habido políticas en

© Ediciones Morata, S. L.

torno a la investigación educativa que por lo general intentaban legitimar ciertos tipos de investigación y oponerse a otros, apoyando el diseño experimental más tradicional y mostrando rechazo hacia enfoques más críticos y cualitativos (OZGA y cols. 2006).

Para resumir nuestro debate en esta sección hemos afirmado que no hay receta directa para el análisis político en la educación y que el enfoque adoptado se vería afectado por la naturaleza de la política analizada y el lugar de su desarrollo. La posicionalidad del investigador es otro factor importante, así como los propósitos del análisis político: si el análisis es *de* o *para* la política, si se conduce como una fase en el desarrollo o la revisión de la política, o con el propósito de defender la política o hacer una exploración académica general. Por tanto, la posicionalidad del analista político y la relación con la *realpolitik* de la política, la postura teórica y metodológica, la situación nacional en la política global y la situación temporal, son de crucial importancia. En otras palabras, el análisis político no solo explora el funcionamiento del poder y autoridad política, sino que está integrado en las relaciones de poder. Esto constituye una percepción importante respecto a la producción y análisis de la política. Las cuestiones de poder, por consiguiente, tienen una implicación primordial: ¿en interés de quién se hacen las políticas y se dirigen los análisis?

Preguntas para el análisis político

Nuestro interés en el análisis político recae en la comprensión del contenido político y los procesos y efectos relacionados con el fin de contribuir a mejorar la práctica educativa y contribuir a un cambio social progresivo. Nuestro enfoque teórico se sitúa en lo que Jenny OZGA (1987) llamó "sociología política". La sociología política "tiene su origen en la tradición de las ciencias sociales; es de dimensión histórica y utiliza técnicas cualitativas e iluminativas" (Ibíd., pág. 144). Ya hemos demostrado cómo la comprensión histórica es decisiva para el análisis político, pero sostenemos que las numerosas formas de globalización repercuten en la sociología política. Por ejemplo, la globalización influye en la elisión de una sencilla homología entre la sociedad y la nación en relación a lo que llamamos *social*. Tal como señaló MASSEY (1994), la globalización consiste en relaciones sociales que se han extendido. Así pues, este "ensanchamiento" pone en entredicho a la etnografía como método de investigación, dada la perspectiva de dicha metodología en lo local y lo específico, actualmente imbricada en lo global y viceversa. El modo en que definimos lo local se ha vuelto profundamente problemático.

BURAWOY y cols. (2000) han investigado los problemas metodológicos derivados de los cambios globales, sobre todo en relación a la etnografía. Han sugerido que existen tres ejes de globalización, principalmente "fuerzas globales" que aluden a los grandes desarrollos estructurales respecto al capitalismo glo-

© Ediciones Morata, S. L.

bal entre otros; las "conexiones globales", que hacen referencia a las conexiones entre los flujos de personas a escala local y global; y una "imaginación global", que encierra el modo en que estos cambios estructurales y conexiones provocan la movilización de los propósitos de la globalización y los cambios que ha efectuado. En cierto sentido, estos ejes proveen una teoría contemporánea específica de cómo el problema central de una teoría social, básicamente las relaciones recursivas entre la estructura y la agencia, puede ser reorientado e interrogado en el contexto de la globalización.

A nivel metodológico, gran parte de la investigación reciente conducida en nombre de la sociología política ha sido "cualitativa e iluminativa". Sin embargo, nosotros negaríamos una bifurcación absoluta entre los enfoques cualitativos y cuantitativos, ya que para muchos problemas políticos los métodos cuantitativos empíricos también pueden ser apropiados según las necesidades específicas. No obstante, lo que sí señalaríamos sería la necesidad de una reflexividad en el uso de tales metodologías. GALE (2001, pág. 382) señaló que "los datos cuantitativos también pueden proveer iluminación, en particular cuando están sujetos a los supuestos metodológicos de una ciencia social crítica. Descartar tales datos por completo sería restringir nuestra capacidad para suscitar y responder a preguntas críticas sobre los efectos a largo plazo". Aceptamos lo que puntualizaron FITZ y cols. (2006, pág. 3) de que las dificultades y complejidades asociadas a los métodos cuantitativos no deberían justificar el abandono de tales métodos ni tales enfoques tienen por qué ser no críticos. Subrayaríamos la necesidad de una adaptación apropiada entre el problema de investigación y los métodos adoptados, junto con una reflexión de su dimensión histórica. El tipo y área de la política, y el enfoque y el propósito del análisis, son consideraciones importantes para hallar una adaptación metodológica. BALL (2008) ha usado como metáfora una caja de herramientas pragmática para explicar que las metodologías no deberían determinar el enfoque del análisis de política educativa, sino que la metodología debería estructurarse en términos de propósito de investigación y posicionalidad del investigador.

La sociología política tiene múltiples propósitos, no solo descriptivos y analíticos, sino también normativos e imaginativos. En nuestra opinión, la sociología política no debería describir solamente las relaciones de poder y los procesos por los que se desarrollan y asignan las políticas, sino también las estrategias que propician un cambio progresivo para afrontar las estructuras y prácticas opresivas. Sin embargo, en la era contemporánea, las consideraciones de un cambio progresivo son más complejas de lo que parecían antes. La elaboración de políticas progresivas ahora está condicionada por —y debe tener en cuenta— la globalización. El cambio social progresivo tiene relación con las cuestiones de lo que Nancy FRASER (1997) llamó políticas de redistribución, cuyo propósito es lograr una sociedad más justa, y políticas de reconocimiento que fomenten el respeto por las diferencias, así como políticas de representación que permitan

© Ediciones Morata, S. L.

que las voces marginadas sean escuchadas. La primera política tiene que ver con la igualdad, la pobreza y clase social, la segunda con temas de identidad, mientras que la tercera está relacionada con estructuras globales de poder y participación democrática.

Nuestra visión de la sociología política está basada en un conjunto de principios normativos que fomentan la igualdad, el respecto por las diferencias y la participación democrática, tanto en el contenido de la política como en el modo en que se construyen y se implementan. Así pues, rechazamos la opinión de que el análisis político pueda ser neutral respecto a los valores, implicando una serie de técnicas racionales-instrumentales, como aseguraban en buena medida las ciencias políticas tradicionales. Estas técnicas racionales-instrumentales dan por hecho el *statu quo* como algo dado, así como la definición del problema para el que la política es la supuesta solución. Este tipo de análisis político está limitado y no afronta cuestiones más relevantes en relación a la estructura cambiante y el funcionamiento del Estado, cuyos intereses están representados en los procesos políticos, tanto si se toman decisiones políticas como si no. Luego, a las ciencias políticas tradicionales les preocupa solamente el mejor modo de resolver los problemas y determinar un curso de acción adecuado para los fines pretendidos. En contraste, mantenemos no solo que las políticas incorporan un conjunto particular de valores, sino que el análisis de la política es una actividad política inherente. Por consiguiente, nos interesa considerar quiénes son los ganadores y los perdedores respecto a cualquier política y a quién beneficia. La articulación de nuestra postura normativa es por tanto, esencial para la reflexividad endémica respecto a nuestro enfoque en los estudios y análisis de la política educativa.

Este enfoque del análisis de política educativa es ecuménico a un nivel, pero a otro define de forma explícita la posición normativa que adoptamos al analizar textos que tengan efectos políticos. Esta postura afecta al modo de investigar e interpretar "lo que encontramos" y la forma de proponer alternativas. Basándonos en KENWAY (1990) y en nuestra obra anterior (TAYLOR y cols. 1997), afirmamos que la sociología política, como análisis de la política, implica diversas preguntas respecto a cualquier política frente a la consideración reflexiva de la posicionalidad del investigador político. Las teorías y metodologías críticas de las ciencias sociales ofrecen formas de explorar estas preguntas. Estas preguntas se elaboran en la Figura 3.1 bajo numerosas categorías que sugieren diferentes ámbitos concretos. Hemos estructurado estas preguntas en dicha figura en torno a Cuestiones Contextuales, Cuestiones Políticas y Textuales, y Cuestiones de Implementación y Resultados, basándonos en nuestro marco anterior para el análisis político de contexto, texto y consecuencias (Ibíd.). Después hemos buscado preguntas para estas cuestiones y al mismo tiempo hemos procurado indicar la necesidad de una disposición desparroquializada y una perspectiva global para preguntar y responder a estas preguntas. Al ser una actividad muy diversa,

© Ediciones Morata, S. L.

por supuesto, los análisis políticos no necesitan responder a todas las preguntas al mismo tiempo, pero pueden centrarse en un determinado grupo: mucho de esto depende tanto del propósito del análisis como de la postura del analista. Por ejemplo, la investigación podría centrarse en los "orígenes de la política, en el análisis textual de una política o en los resultados políticos tras su implementación. La trayectoria y los enfoques ecológicos de la política educativa (WEAVER-HIGHTOWER 2008) tienen relación con la política a lo largo de todo este ciclo y su situación en el contexto más amplio. De este modo, se pueden contrastar con enfoques racionales, que reducen y contienen el foco del desarrollo político (HUDSON y LOWE 2004).

En el amplio espectro de preguntas que se pueden hacer en el análisis de la política, como se ilustra en la Figura 3.1, aparecen varia propuestas, cada una definida por su enfoque. Por ejemplo, es posible centrarse exclusivamente en la implementación (Implementación y Resultados en la Figura 3.1). Los estudios sobre implementación educativa han sido enormemente influyentes, en particular en Estados Unidos (HONIG 2006). Estos estudios o se hacen "desde arriba" o "desde abajo" con un enfoque de "Diseño Retrospectivo", siendo un componente del último tipo de estudios mencionados (ELMORE 1979/1980). El Diseño Retrospectivo, como enfoque de producción de política normativa explora el lugar de la práctica que la política quiere cambiar y después traza hacia atrás las estrategias políticas, las estructuras, la cultura y la implementación necesarias para lograr dicho cambio. Los estudios de implementación desde arriba hacia abajo habitualmente están relacionados con refracciones, fracasos o déficit en la implementación de la política, mientras que los estudios desde abajo hacia arriba reconocen la inevitabilidad de las mediaciones hechas por profesionales. Cuando los profesionales implementan políticas, inevitablemente tienen en consideración las particularidades del contexto con el fin de alinear las directivas políticas con las condiciones locales. Una descripción útil sería ver la política como una "estrategia" y su implementación como una "táctica", una distinción desarrollada por CERTEAU (1984).

Otro enfoque común del análisis político concierne al análisis crítico de los textos políticos, incluyendo el análisis y documentación de los discursos en los que se sitúan los textos (TAYLOR 2004). (La Figura 3.1 perfila algo de las preguntas que se pueden hacer al enfocarlas de un modo textual.) Este enfoque reconoce que las políticas a menudo tienen más que ver con el lenguaje que con cualquier otra cosa (FAIRCLOUGH 2001) y que las políticas con frecuencia se posicionan en lo que BOURDIEU y PASSERON (1977) llamaron "discurso material", es decir, un lenguaje unidireccional, que ordena e instruye. La intención de este discurso es restringir las posibilidades de interpretación. RIZVI y KEMMIS (1987) contemplan la implementación de la política como "interpretación de interpretaciones", una situación que la naturaleza magisterial del discurso intenta limitar.

© Ediciones Morata, S. L.

Figura 3.1. *Análisis político, análisis de la política: preguntas clave (Formuladas mediante la consideración reflexiva de la "posicionalidad" del analista político)*

Asuntos políticos	Preguntas para el análisis
Temas contextuales	
Asuntos de origen histórico Político y burocrático	¿Cuál es el origen de esta política, incluyendo la consideración de cualquier institución/factor relevante? ¿Por qué se ha adoptado esta política? ¿Por qué se ha adoptado ahora? ¿Tiene esta política vínculos incrementales con alguna política o políticas anteriores? ¿Es esta política parte de un conjunto político? ¿Quiénes eran los "actores" (grupos, intereses, individuos) involucrados al establecer la agenda política y la política?
Asuntos políticos y textuales	
Formación discursiva de la política y el problema político	¿Qué discursos estructuran el texto político? ¿Son discursos globalizados? ¿Para qué "problema" se propone la política como solución? ¿Cómo se conceptualiza el problema político? ¿Qué propuestas alternativas para el problema han sido rechazados/negados? ¿Cómo ha elaborado la política su contexto y/o su historia? Tal como está formulada la política, ¿solucionará el problema? ¿Qué políticas complementarias se requieren (en educación o en cualquier otra área) para garantizar el logro de los objetivos políticos?
Consideraciones textuales	¿Cómo se ha construido lingüísticamente la política? ¿Cómo funciona la "obra" política como texto? ¿El texto político ha sido mediatizado? ¿Cómo se han conjugado los intereses contrapuestos en el texto? ¿Quiénes son los supuestos lectores de la política? ¿Cuál es la "intertextualidad" de la política? Es decir, ¿cómo se establece en relación a otras políticas o "conjuntos políticos?
Intereses involucrados y que respaldan a la política	¿Quién ha defendido y fomentado la política y por qué? ¿Dónde se ubican los defensores (dentro o fuera de la burocracia del Estado y los procesos políticos, o dentro y fuera de la nación)? ¿Cómo se han negociado los intereses contrapuestos en relación a la agenda política y a la producción del texto político en particular? ¿Qué comunidades políticas y/o redes políticas han estado involucradas en los procesos de producción política?

© Ediciones Morata, S. L.

Figura 3.1. *Continuación*

Asuntos políticos	Preguntas para el análisis
Estructuración política	¿Cuáles han sido los efectos de las estructuras estatales nacionales/provinciales?
	¿Qué rol han jugado las agencias internacionales en su promoción?
	¿Se ha recurrido a la globalización y a los cambios asociados para sentar las bases de la política?
	¿La política ha sido "prestada" por una sociedad de referencia?
	¿Está la política dirigida por la ideología por encima de las evidencias de la investigación?
	¿Cómo se han utilizado la investigación empírica y los precedentes políticos en el respaldo/justificación/producción de la política?
Asuntos sobre recursos	¿Qué recursos (intelectuales, empíricos, investigación, humanos, materiales) son movilizados por la política?
Implementación y resultados	
Estrategias de implementación	¿Cómo se "asigna" y difunde la política hacia la población objetivo?
	¿Cuáles son las estrategias de implementación? ¿Lograrán estas estrategias el objetivo de la política?
	¿Se trata de una política material o simbólica?
	¿Es una política distributiva o redistributiva?
	¿La política moviliza los recursos adecuados y el desarrollo profesional?
	¿Existe una estrategia de evaluación para la política y su implementación? Si es así, ¿existe un marco temporal "apropiado" para su evaluación? ¿Quién conducirá la evaluación?
	¿La implementación del marco temporal encaja con la temporalidad de las políticas o con la de la práctica profesional?
	¿Se han elaborado indicadores para medir los efectos y responsabilidad política? ¿Son relevantes y apropiados?
	¿Qué acogida ha tenido la política en el lugar de la práctica de implementación?
	¿Cómo encaja la política con las lógicas dominantes de la práctica profesional?
	¿Qué implica la "práctica profesional ideal" en la política?
	¿Cómo se ajusta la política a otras en los lugares de implementación?
Resultados políticos	¿Cuáles son las consecuencias de la política a corto y a largo plazo?
	¿Cuál es la relación entre productos políticos y resultados políticos?
	¿Tiene la política consecuencias no intencionadas?

© Ediciones Morata, S. L.

Figura 3.1. *Continuación*

Asuntos políticos	Preguntas para el análisis
Resultados políticos *(continuación)*	¿En interés de quién se desarrolla la política? ¿Es este un material significativo o es una política simbólica en cuanto a los resultados? ¿Ha tenido la política efectos materiales o han sido mayormente discursivos? ¿Cómo encaja esta política con otras políticas relacionadas con la educación y el gobierno? ¿Conseguirán las políticas sus metas y objetivos? (Política evaluada frente sus propios objetivos y marcos) ¿Qué efectos tiene la política en la justicia social? (Política evaluada frente a algún ideal articulado)

La intención de entender el problema para el que se supone que la política en particular es una solución, representa otro enfoque del análisis político. Esto requiere una apreciación del problema, frente a considerar tan solo la construcción política del problema como algo dado. Tal como sugiere GIL (1989, pág. 69), la primera tarea del análisis político es "obtener una comprensión de los asuntos que constituyen el enfoque de la política social en particular que se analiza o desarrolla. Esto implica la exploración de la naturaleza, ámbito y distribución de estos asuntos, así como de las teorías causales que conciernen a las dinámicas subyacentes". De un modo similar, MCLAUGHLIN (2006, pág. 210) señala que las "presunciones sobre la naturaleza del problema político determinan las soluciones políticas perseguidas y la lógica de acción potenciada por una política. El discernimiento de las soluciones antepuestas también determinan el modo de formular las políticas, por ejemplo, el objetivo político, la naturaleza de la implementación política, el nivel de apoyo y las estructuras reguladoras.

Tradicionalmente, la mayor parte de los problemas y soluciones políticas fueron construidos en el marco del Estado-nación. Sin embargo, en las últimas décadas el origen de la gestión política, en especial de las políticas nacionales centradas en el Estado y de arriba hacia abajo, remonta a las organizaciones internacionales y los discursos de política educativa globalizada. Aunque todas las naciones siempre se han prestado políticas (STEINER-KHAMSI 2004), estos procesos hoy en día se han acelerado con la aparición de un campo global de producción de política educativa, a pesar de que los factores locales aún sean esenciales para muchas naciones. Pero incluso para estas naciones, las medidas comparativas de rendimiento educativo a escala internacional han cobrado importancia. Se miden los resultados de cualidad y equidad en educación por ejemplo en el PISA de la OCDE, como punto de referencia, situando de este

© Ediciones Morata, S. L.

modo al sistema nacional en un sistema global. Así como indican NÓVOA y YARIV-MASHAL (2003), el ojo global trabaja junto con el ojo nacional tanto en la política educativa como en la gobernanza.

Por tanto, reiterando lo dicho, en las últimas décadas el espacio de los procesos políticos se ha transformado de un modo significativo. Mientras las estructuras nacionales aún son importantes para la producción política, su carácter y forma de operar han cambiado. Siendo así, tiene implicaciones en el modo en que se conduce la investigación política al intentar responder a las preguntas de análisis enumeradas con anterioridad y esbozadas en la Figura 3.1. Igualmente señalamos aquí cómo el reconocimiento de la trascendencia económica en la educación ha resultado en la reestructuración de los procesos de producción de la política educativa en las naciones, en la medida en que las relaciones nacionales/provinciales/locales son reestructuradas y los gobiernos nacionales pretenden desempeñar roles políticos potenciados, incluso en estructuras políticas federales como Australia, EE.UU., Canadá y Alemania.

Investigación y análisis político

En términos teóricos y metodológicos, la investigación de política educativa ha sido enmarcada de diferentes formas y en contextos intelectuales distintos. De modo que se puede comparar, por ejemplo, el análisis político en educación en el Reino Unido con el de EE.UU. Los enfoques predominantes en el Reino Unido proceden de las tradiciones sociológicas críticas, mientras que los de EE.UU. encajan más con las perspectivas instrumentalistas tradicionales, con tendencias propias de las metodologías funcionalistas y positivistas. Los análisis políticos en EE.UU. son más conscientes de la estructura legal de la política y de las consecuencias que en el R.U., donde las burocracias educativas tienen mucho más peso. Los políticos americanos son extremadamente conscientes de las posibilidades de los desafíos legales que a menudo llegan hasta el Tribunal Supremo, por lo que los analistas políticos tienen que considerar cómo se desarrollan las políticas dentro de los requerimientos legales de la Constitución Americana. Incluso los estudios críticos sobre la política educativa en EE.UU. han estado ligados a consideraciones legales, como ha ocurrido con la Teoría Crítica de la Raza.

En el R.U., el enfoque de sociología política fue predominante durante los ochenta cuando, bajo el gobierno de Thatcher, la sociología de la educación como campo de estudio sufrió un incesante ataque político, lo que condujo a que muchos sociólogos educativos desviaran su atención a la política como principal tema de análisis. Desde aquel período, la sociología política se ha visto también afectada por diversas críticas en las ciencias sociales, incluyendo el (pro)feminismo, el posestructuralismo, el poscolonialismo y el posmodernismo, así

© Ediciones Morata, S. L.

como por teorías que alegan la necesidad de tener en cuenta la globalización. En la línea tradicional de la sociología política, GALE (2001) menciona la historiografía, genealogía y arqueología política como enfoques para el análisis de política educativa, mientras que numerosos eruditos de política educativa como PETERS (2002) han desarrollado una orientación política basada en el concepto de gubernamentalidad de FOUCAULT (1991). OLSSEN y cols. (2004) han provisto un enfoque foucaultiano del análisis de política educativa en el contexto de la globalización.

En el contexto americano, siguiendo el enfoque de LASSWELL de ciencias políticas desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial (véase PETERS y PIERRE 2006), el análisis de política educativa ha permanecido en gran medida dentro del marco de política educativa inspirada en el positivismo y el funcionalismo. Las obras críticas como las encontradas en el R.U. y Australia han estado confrontadas. Estas diferentes tradiciones intelectuales/nacionales se plasman en el contenido de las dos publicaciones más importantes en este campo, destacando el *Journal of Education Policy* del R.U. y el diario American Educational Research Association (AERA), que se centra en la evaluación educativa, el análisis de política educativa y la relación entre ambas. Sin embargo, aunque estas diferencias son significativas, la globalización ha acelerado el flujo de ideas y de académicos en todo el mundo como parte de los "circuitos culturales" globales del capitalismo (THRIFT 2005), de manera que aun con estas diferencias, ahora es posible hablar de un campo intelectual global emergente de estudios de política educativa. Este campo de algún modo es paralelo al de la política educativa global. (Véase SIMONA y cols., 2009, para información extensa contemporánea sobre el campo de la política educativa.)

En 1990, en una observación en un contexto del R.U., Stephen BALL afirmó que el análisis de política educativa tenía el carácter de comentario y crítica, que a menudo no era respaldado por la evidencia empírica. Sugerimos que esta situación ha cambiado en cierto modo durante las dos últimas décadas. Se han ejercido dos clases de presión: la primera tiene relación con los desarrollos teóricos en las ciencias sociales en general, mientras que la segunda concierne al marco de investigación política realizada por las políticas gubernamentales, situado en el movimiento más amplio hacia la nueva gestión pública y el deseo de una política basada en la evidencia. Los paradigmas de la educación se han convertido en el foco de la política gubernamental, directa e indirectamente (a través de las prioridades de financiación, énfasis en la producción y resultados y el fomento de investigación de relevancia política), encaminados a valorizar ciertos marcos teóricos y metodológicos con preferencia sobre otros (OZGA y LINGARD 2007, págs. 77-79). Esto ha resultado en un eclecticismo en el análisis de la política educativa (crítica y funcionalista, cualitativa y cuantitativa), pero también en un mayor interés en las cuestiones teóricas y metodológicas.

MAGUIRE y BALL (1994) clasificaron los enfoques cualitativos del análisis de política educativa en tres tipos: estudios de élite ("estudios de formación políti-

© Ediciones Morata, S. L.

ca"), estudios de trayectoria y de implementación. Podemos añadir a esta clasificación el análisis de textos políticos. Los estudios de élite habitualmente involucran entrevistas con los principales actores políticos como un modo de entender los textos y los procesos políticos en todo el ciclo político, con un enfoque especial sobre la política de producción de textos políticos. Estos estudios identifican las políticas de la relación entre los políticos y la política implicada dentro del sitio real de la propia producción política. Los estudios de élite también se pueden vincular a historias políticas, centradas en las políticas cambiantes a lo largo de los años. Por ejemplo, LINGARD y cols. (1995) se basaron en entrevistas con políticos de altos cargos, asesores educativos y ministros de Educación con experiencia superior a un período de diez años, como una forma de entender el desarrollo a escala nacional de la política educativa en Australia y su mediación por las relaciones federales/estatales durante el período de los gobiernos del partido laborista (1983-1996). Este estudio concernía las estructuras y entidades, así como el campo y la práctica en los procesos políticos. De hecho, fueron estas entrevistas de élite las que indicaron la emergencia de un campo de política educativa global y la importancia de la OCDE para la política educativa en Australia.

Existe una serie de cuestiones metodológicas suscitadas por el enfoque de estudios de élite porque tales investigaciones se basan en entrevistas con los actores políticos de élite y por tanto requieren acceso a ellos. Dicho acceso es por lo general más fácil para los investigadores académicos experimentados que para los nuevos, siendo muy conflictivas las relaciones de poder entre el investigador y los entrevistados. Por ejemplo, como investigadores *senior* que entrevistaban a muchos políticos *senior* en relación a la creación en Australia en 1987 del *Nacional Policy for the Education of Girls in Australian Schools,* nosotros tuvimos fácil acceso, pero nuestros estudiantes del doctorado tuvieron bastante más dificultad en acceder a estos mismos políticos, lo que puso de manifiesto la diferencia de estatus académico pero también, y lo más importante, un clima político diferente. Diez años después, estos políticos reflexionaban más y eran mucho más prudentes respecto a lo que decían, y más cuidadosos al revisar los borradores de las entrevistas para comprobar su exactitud, etc., procurando no decir nada que les pudiera crear problemas políticos o laborales. El contexto de la recopilación de datos de la investigación política también nos dice mucho acerca de las políticas fundamentales que fueron el núcleo de cada estudio de investigación; en 1987, en relación a la igualdad de géneros en su sentido más amplio y diez años más tarde, respecto a cuestiones relacionadas con los varones dentro de un marco de política masculina reaccionaria o de recuperación (LINGARD y cols. 2009).

Los estudios de trayectoria analizan las políticas en todas las fases del ciclo, desde las entrevistas de élite que conciernen a la gestación de la política y las luchas internas a menudo involucradas en la producción del texto político, hasta la implementación y acogida, y los efectos de la política en la práctica. La

© Ediciones Morata, S. L.

Figura 3.1 (pág. 78) enumera varias preguntas que respaldan estos estudios de trayectoria. Los estudios de ecología política, similares a los estudios de trayectoria, ofrecen otra forma de situar la política en sus contextos ecológicos más amplios (WEAVER-HIGHTOWER 2008). WEAVER-HIGHTOWER (Ibíd., pág. 155) apunta que "una ecología de la política consiste en la propia política junto con todos los demás textos, historia, gente, lugares, grupos, tradiciones, condiciones económicas y políticas, instituciones y relaciones que la afectan o son afectadas por ella". Mientras que los estudios de trayectoria trazan las políticas durante todo el ciclo político, la política de la ecología también lo hace, pero sitúa al texto y los procesos políticos en un contexto mucho más amplio, como señala la metáfora de la "ecología" (Ibíd., pág. 155). La política de la ecología contemplaría todas las preguntas perfiladas en la Figura 3.1 y las ubicaría en un amplio marco temporal y en una ecología más extensa. Una antropología de la política pública tiene un enfoque algo similar al de la política de ecología, pero desde un marco disciplinario diferente (WEDEL y cols. 2005).

Los estudios de implementación tienen lugar en el contexto de la práctica política y usan diversos métodos de investigación, incluyendo entrevistas, observaciones, análisis de documentación y a veces estudios de casos etnográficos. En los estudios de trayectoria, algunas voces se han manifestado en contra de separar la producción política de la implementación política (GALE 1999; VIDOVICH 2001), y CIBULKA (1994, pág. 111) señala que "aquellos que las implementan tiene un rol político explícito, no meramente técnico". Aquellos que utilizan el "Diseño Retrospectivo" para la producción política reconocen esa realidad. No obstante, los estudios de implementación han tenido un enfoque especialmente fuerte sobre los análisis de política educativa en EE.UU., con una literatura conocida en este campo, que se extiende desde el influyente ensayo de MCLAUGHLIN (1987) sobre los cambios en el ámbito concreto de los estudios de implementación en EE.UU., hasta el estudio y charla de ELMORE y MCLAUGHLIN'S (1988) Rand Corporation sobre el "Diseño Retrospectivo", y hasta la colección más reciente editada por HONIG (2006). En Estados Unidos una versión más relevante sobre los estudios de implementación es la evaluación política, normalmente comisionada por gobiernos o burocracias estatales, y de ámbito más limitado y receptivo a las demandas de quienes comisionan esta investigación.

Los estudios de evaluación dan por hecho el problema político, así como la estructura temporal para medir los efectos tal como están establecidos por la burocracia y la comisión de investigación. Este último tipo de trabajo —análisis para la política— se publica a menudo en EE.UU. en la revista *Educational Evaluation and Policy Análisis*. Tradicionalmente, los estudios de evaluación se han integrado en un enfoque racional (HUDSON y LOWE 2004, págs. 223 y ss.) y han sido enmarcados por una epistemología positivista (BATE y ROBERT 2003).

El análisis de textos políticos es otro planteamiento común del análisis político. Estos estudios con frecuencia adoptan una perspectiva del análisis crítico

© Ediciones Morata, S. L.

del discurso (ACD) para el análisis del texto. El objeto de controversia de estos estudios es que el mundo contemporáneo del consumo capitalista y los nuevos medios globales han saturado los textos, y que el texto y el lenguaje han cobrado una importancia esencial para los políticos y la política contemporánea. En este contexto, LUKE (2002, pág. 98) ha hablado de "economías semióticas" en las que el lenguaje, el texto y el discurso se convierten en las principales modalidades de las relaciones sociales y cívicas, de la vida política, de la conducta económica y de la actividad". En relación a estas economías, FARICLOUGH (2000) ha escrito sobre la política del lenguaje utilizado por el gobierno laborista de Blair en el Reino Unido. Los análisis de determinados textos políticos por lo general enfatizan o bien las características lingüísticas del texto político o se basan en las versiones inspiradas por FOUCAULT (y posestructuralistas) de los textos en contexto, incluyendo el contexto discursivo. El enfoque ACD de FAIRCLOUGH (2003) se sitúa en estas dos categorías y es cada vez más influyente en este tipo de análisis político (por ejemplo, TAYLOR 2004; MULDERRIG 2008; ADIE 2008). El ACD concuerda con lo que YEATMAN (1990) describía como "políticas de discurso" asociadas a los textos políticos, aunque también concierne textos en contexto.

TAYLOR (2004) ha desarrollado un caso intenso e ilustrado para el uso de tal enfoque de análisis crítico del discurso en el análisis político, al analizar una importante metapolítica educativa en Queensland, *Queensland State Education 2010*. En su obra, reconoce los efectos materiales de los discursos y el modo en que éstos posicionan a los actores en todo el ciclo político. Este no es el lugar para documentar los tipos detallados de análisis realizados por los enfoques ACD, pero basta con decir que FAIRCLOUGH (2001, págs. 241-242) ha sugerido lo siguiente como características de textos que deberían constituir el núcleo del análisis: "toda la organización del texto (estructura, por ejemplo, narrativa, argumentativa, etc.), combinación de la disposición, características gramáticas y semánticas (transitividad, acción, voz, humor, modalidad) y palabras (por ejemplo, vocabulario, colocación típica, uso de metáforas, etc.)". Así pues, se ha examinado el uso de "nosotros" en los textos políticos en educación. ADIE (2008), en un análisis de ACD de las políticas *Queensland Smart State* nos muestra cómo se usa el "nosotros" para referirse tanto al gobierno como a los ciudadanos, dando al texto un carácter ambiguo. El análisis de FAIRCLOUGH (2000) del lenguaje político de Blair en el Reino Unido ha argumentado de forma similar el uso de "nosotros" y estos sentidos duales y conjugados. SENNET (2004) ha señalado que "nosotros" es un pronombre peligroso, que excluye al mismo tiempo que incluye. "Nuestro" es otro pronombre en primera persona que puede desempeñar una interesante función discursiva en un texto político.

Este análisis textual debería hacernos reparar en lo que FAIRCLOUGH (1992) llamó *overwording**, el uso repetitivo de ciertos tipos de palabras, como por

* Exceso de palabras. *(Nota de la T.)*

© Ediciones Morata, S. L.

ejemplo "nuevo", en un intento de justificar la necesidad de determinada política. Así mismo, observamos la importancia de los silencios en un texto político; al igual que no tomar decisiones puede ser crucial para la política, los silencios nos dan mucha información sobre el poder. El crítico poscolonial, Edgard SAID (1983) habla de leer textos (literarios) como un contrapunto, es decir, leyendo sus silencios: lo no dicho. Esto es igualmente necesario para el análisis político de un texto específico. SAID también señaló cómo el lenguaje oral contiene su propio contexto, mientras que no ocurre así con el texto escrito. Para entender del todo el texto escrito, el analista político ha de "situarlo en el mundo", en su contexto. Los análisis políticos minuciosos de un texto pueden aportar de esta manera muchas perspectivas en la formulación y en los procesos políticos, y así proveer una idea de los posibles efectos.

HONAN (2004) estableció un punto de vista del análisis de textos políticos derivado de la obra de DELEUZE y GUATTARI sobre rizomas, que connota las complejas relaciones y conexiones entre los textos y sus efectos. Se refiere a su enfoque como "análisis rizo-textual de textos políticos". En él, considera el texto como un rizoma con conexiones en diversas "cadenas semióticas", al mismo tiempo que entiende la relación entre el lector del texto político (por ejemplo un profesor) y una política educativa en particular como "rizomática"

La obra de BOURDIEU también es útil para el análisis de textos políticos y en particular aquellos que circulan globalmente. Al hablar de la circulación global de textos, BOURDIEU (2003) sostiene que la política y otros textos se sacan de su contexto de producción y se leen en un contexto de recepción diferente. Esto conduce a múltiples confusiones en todas las fronteras nacionales entre los lugares de producción e implementación de la política. Asimismo, también funciona en relación a los textos políticos subnacionales implementados en las escuelas. Basándonos en el concepto de BOURDIEU de los campos, se puede afirmar que el contexto del campo de la producción de un texto tiene lógicas particulares que a menudo son diferentes a las del campo de la recepción política, y a las prácticas en la escuela y en las aulas, que tienen diferentes lógicas y de esta manera afianzan la política como un "palimpsesto", literalmente, un nuevo texto escrito sobre un texto antiguo parcialmente borrado. En la práctica, la política es un palimpsesto, ya que la política se relee, rescribe y pasa del texto a la práctica y del campo de producción política al campo de la práctica pedagógica.

El concepto de campos sociales fue una de las últimas aportaciones a las teorías de BOURDIEU cuando sugirió que la organización social consistía en múltiples campos cuasi autónomos con sus propias lógicas de práctica, abarcado por un campo de poder vinculado al campo económico y a un campo de relaciones de género. El uso del campo social de BOURDIEU parece aludir a los estudios de las instituciones sociales, pero en lugar de hablar de políticas habla del "campo de la política", en lugar de los medios, el "campo periodístico", en lugar de literatura y arte, el "campo de la producción cultural", y así sucesivamente.

© Ediciones Morata, S. L.

De esta manera, en lugar de política, BOURDIEU hablaría del campo de la política y nosotros sugeriríamos que en el contexto de la globalización, además del campo de la política educativa nacional también necesitamos explorar un campo de política educativa global emergente (LINGARD y cols. 2005). Estos campos fomentan ciertas disposiciones o *habitus* entre los agentes e implican la oposición a diversos recursos o capitales que se valoran de varias maneras en este campo. La naturaleza de las relaciones entre los campos o los efectos interdisciplinarios (LINGARD y RAWOLLE 2004), como por ejemplo los campos de política educativa nacional y global, se convierte en una tarea importante del análisis de política educativa contemporánea.

En nuestra era de medios de comunicación también es importante explorar las formas en que se distribuyen los textos políticos; cómo se asigna su autoridad. Aquí es útil el trabajo de FAIRCLOUGH (2000). En su análisis, FAIRCLOUGH habla de la "mediatización de la política". De alguna manera, esto se refiere simplemente al rol destacado de los medios en la política contemporánea. Sin embargo, puede tener un significado aún más específico en relación a la producción de políticas educativas, con implicaciones para el análisis político. Tal como demostró RAWOLLE (2005), hoy muchos textos políticos están mediatizados, es decir, las lógicas de práctica del periodismo afectan a los procesos de producción política. Esto a veces involucra a los periodistas en la producción de textos políticos serios y los supuestos lectores (la comunidad política imaginada) se convierte en el público en lugar de en la comunidad profesional que de hecho aplicará la política en cuestión, lo cual influye en la implementación. La lógica de los medios, incluyendo la proclividad al aforismo, aliteración, metáfora y frases capciosas, se filtra en el vocabulario de la política y lo hace menos relevante a nivel profesional.

En este sentido la publicación de un texto político en educación en la actualidad puede ser sinónimo de una publicación de los media o de un documento político atractivo cuya producción haya sido mediatizada. En el Reino Unido, GEWIRTZ y cols. (2004) comentan sobre la mediatización de la política educativa y muestran cómo el Gobierno de Blair intentó crear una confusión política tanto en el desarrollo como en el lanzamiento de su política en las Zonas de Acción Educativa, al usar una serie de palabras promocionales en los documentos políticos. Por tanto, el análisis minucioso de los discursos de los textos políticos ha de estar atento a la probabilidad de la mediatización del texto político, lo cual puede ser advertido por el analista durante las entrevistas involucradas en el proceso político.

Trevor GALE (2001) ha usado los conceptos de FOUCAULT de arqueología y genealogía para subrayar la importancia del análisis del discurso. Sostiene que si la sociología política *crítica* trabaja hacia un cambio social progresivo, ha de comprender cómo se constituyen históricamente los problemas políticos desde una amplia variedad de perspectivas, que requieren diferentes modalidades para analizar cómo los discursos adquieren autoridad. GALE propone tres enfo-

© Ediciones Morata, S. L.

ques o metodologías para el análisis político crítico. El primero es "historiografía política" que se centra en "las cuestiones fundamentales de la política en determinados momentos hegemónicos" (Ibíd., pág. 385). El segundo es la "arqueología política", que tiene que ver con las condiciones que regulan las formaciones políticas en un determinado momento y las acciones de los actores políticos en relación a ellas. Y por último, el tercero es "genealogía política" que concierne al compromiso de éstos actores políticos con la política.

GALE plantea para el análisis algunas preguntas importantes relacionadas con cada enfoque. La historiografía política hace tres preguntas generales: "¿cuáles fueron los asuntos públicos" y los "problemas privados" en un determinado dominio político durante algún período anterior y cómo se afrontaron?; ¿qué son ahora; y cuál fue la naturaleza del cambio desde el primero al segundo?" (GALE 2001, pág. 385). El carácter crítico de este enfoque hacía necesario añadir las siguientes preguntas: "¿cuáles son las complejidades que surgen en estas explicaciones coherentes de la política? ¿Y qué nos revelan acerca de quién gana o quién pierde con estas gestiones?" (Ibíd., pág. 385). La última pregunta es una evaluación de los resultados políticos frente a una idea articulada de justicia social, lo que BALL (1994) llama resultados políticos de segundo orden. Estas preguntas son: "¿cuáles son las condiciones que hacen posible la creación de una agenda política?; ¿cuáles son las reglas o las regularidades que determinan lo que es (y lo que no es) un problema político?; ¿cómo determinan las elecciones políticas estas reglas y regularidades? ¿Y cómo se regula el análisis político? (GALE 2001, pág. 387). La última pregunta es una expresión de la reflexividad en el análisis y en la investigación política. Mientras que la arqueología política concierne acuerdos, la genealogía política compete a las realizaciones específicas de la política (Ibíd., pág. 389). Dicha genealogía se ocupa del desarrollo de políticas con el tiempo, así como de las continuidades y discontinuidades políticas.

Mark OLSSEN y sus colegas (2004, págs. 56-58) critican los postulados de GALE sobre FOUCAULT, en particular en relación a su distinción entre la historiografía política y la genealogía política. Sostienen que el enfoque metodológico de FOUCAULT de la historia es genealógico, y que subsume lo que GALE llama historiografía. Alegan que la genealogía como metodología se remonta hacia atrás desde el presente (político) mediante una línea descendiente en adelante para entender la emergencia (de la política). De esta manera, implica la necesidad de combinar dicha genealogía con el reconocimiento de textos políticos enmarcados en discursos políticos más amplios y prácticas sociales que no solo son afines a diversas ideologías, sino que también están integradas en los imaginarios sociales predominantes. El análisis del discurso crítico es útil para proveer una explicación de cómo se autorizan las ideologías políticas a través de políticas que las sitúan en los imaginarios populares predominantes para que se interpreten como emergentes de un conjunto de valores de común acuerdo.

© Ediciones Morata, S. L.

Análisis de política educativa en el proceso de la globalización

Hasta ahora nuestros argumentos en este capítulo han enfatizado un enfoque de análisis político que requiere un examen minucioso y detallado de los textos, de la estructura de sus prácticas discursivas (texto, producción, distribución y consumo) y de las condiciones y prácticas sociales. Estos han sido atributos necesarios para entender los procesos del desarrollo e implementación de políticas educativas dentro del contexto de los Estados-nación. Sin embargo, la globalización exige al menos un conjunto de nuevas disposiciones: el rechazo de la inocencia epistemológica. Ahora vivimos y trabajamos en un espacio globalizado que implica la necesidad de afrontar las presunciones que dan por sentado una homología de sociedad/nación en la investigación política. Hoy en día la sociedad de alguna manera es local, nacional, regional y global de forma simultánea, en cuanto a experiencia, política, efectos e imaginarios. Además, estos espacios se superponen a las relaciones de poder desiguales que reflejan la geopolítica contemporánea y las luchas políticas pasadas. Las geografías del poder residuales, dominantes, emergentes y rebatidas, incluyendo las del pasado colonial y el presente poscolonial, están en juego en todos estos espacios globales y se manifiestan de forma vernacular en lo local, nacional y regional. FISHER y MOSQUERA (2004, pág. 5) han señalado que la "metacultura" occidental se relaciona con las geografías del poder, que abarcan teorías académicas, epistemologías y metodologías de investigación. El reconocimiento de la posicionalidad del investigador en las universidades occidentales y sus relaciones con estas geografías del poder son un comienzo esencial para afrontar la valoración silenciosa de las epistemologías occidentales en toda clase de investigaciones, incluyendo las de política educativa (CONNELL 2007).

Este reto es primordial para lo que Arjun APPADURAI (2001) llama la "desparroquialización" de la investigación y una fuerte internacionalización de la academia occidental, a la luz de los crecientes flujos globales de estudiantes y académicos como parte de las movilizaciones y las redes de la globalización. Argumenta la necesidad de desmantelar, tanto en un sentido antropológico como pragmático, las presunciones "dadas por hecho" de la investigación por los sistemas contemporáneos. En el contexto de crecientes flujos de capital, personas, ideas, imágenes y tecnologías, y disyunciones y asimetrías relacionadas con el poder, se hace un llamamiento específico para una "desparroquialización" de la ética de investigación" (Ibíd., pág. 15). Sugiere numerosas maneras de afrontar la ética de investigación, incluyendo una reconexión con un antiguo pensamiento paradigmático previo a la investigación basado en una fuerte postura moral; la promoción de un estilo de argumentación por parte de los intelectuales públicos; y prestar más atención a la investigación vinculada a la formulación de políticas y funciones públicas en diversas naciones, en especial las del mundo en vías de desarrollo.

© Ediciones Morata, S. L.

APPADURAI reivindica que el "retraimiento epistemológico" es necesario para el proyecto de desparroquialización de la investigación, y la necesidad de moverse más allá de la certeza epistemológica de las formas dominantes de la teoría de la modernización de los años cincuenta y sesenta, y sus efectos, en particular, en el llamado Tercer Mundo. Este razonamiento aceptaba sin reservas que la teoría y la investigación eran metropolitanas, modernas y occidentales, mientras que el resto del mundo era simplemente un lugar de investigación donde comprobar y confirmar dicha teoría. Aquí, las relaciones entre el investigador y el investigado eran paralelas a las relaciones del colonizador y colonizado, incluso en las políticas y aspiraciones descolonizadoras y poscoloniales. Linda Tuhiwai SMITH (1999) de forma similar, demanda *Metodologías de Descolonización*. En su estudio de las relaciones entre la investigación y el pueblo y la sabiduría indígena en Nueva Zelanda, sugiere que el término "investigación" está inexorablemente ligado al imperialismo y al colonialismo europeo. Raewyn CONNELL (2007) reclama el reconocimiento y respeto de la "teoría sureña". Así pues, hemos de reconocer que las relaciones de poder y las políticas tanto en las relaciones macro como individuales perciben una cierta distorsión incluso en las teorías más arcanas.

Al rechazar una inocencia epistemológica de las formas dominantes de la investigación social, APPADURAI, SMITH y CONNEL reivindican una "inocencia epistemológica". Dicho proyecto, según APPADURAI, necesita concordar con la "globalización de raíz" o "globalización de base". Necesitamos preguntar: "¿la globalización de quién? Y al hacerlo, plantear un desafío a la globalización desde arriba como algo conducido por las principales organizaciones internacionales y las industrias culturales globales (KLEIN 2001). En su libro, *Modernity at Large*, APPADURAI (1996) habla de globalización vernacular" para referirse a las maneras en que los sitios locales y sus historias, culturas, políticas y pedagogías, median en mayor o menor medida los efectos de la globalización de arriba a abajo. Esto es un resultado de las relaciones y tensiones entre los efectos contexto-productivos y contexto-generativos de la globalización; algunos sitios locales están más capacitados para ser contexto-generativos y mediar los efectos globales. La idea de la globalización desde abajo pretende extender y fortalecer esta mediación, así como destacar las conexiones globales que resisten a la globalización desde arriba, interpretadas simplemente como economía neoliberal, y lo que BOURDIEU (2003) llama la construcción preformativa de la globalización. La política ahora se establece cada vez más en esta contienda.

APPADURAI destaca la necesidad de que la investigación examine su propia retórica y prácticas de "sistematicidad, contextos de citaciones previas, y modalidades especializadas de análisis", replicabilidad y "un mundo imaginario de lectores e investigadores profesionales especializados" (2001, pág. 12), que juntos trabajan para inhibir la desparroquialización de la investigación, así como sus teorías y metodologías. Los contextos de citaciones previas y un mundo imaginario de lectores especializados aseguran la reproducción de teorías más

© Ediciones Morata, S. L.

"parroquiales", occidentales o predominantes en el Norte. El razonamiento aquí reside en que una determinada política poscolonial es un punto de partida útil para releer, re-examinar, re-imaginar, y de hecho desparroquializar la investigación en el contexto globalizado dominante en EE.UU. y en la erudición occidental, una situación que a menudo se enmascara cuando se habla de globalización.

Como ya hemos señalado, la realidad de los procesos transnacionales y supranacionales etiquetados como globalización ha desafiado la teoría social contemporánea. En sociología, URRY (2000, 2002) explica la necesidad de reenfocar desde lo social como sociedad a lo social como movilidad, al indicar el debilitamiento de la conectividad entre la sociedad y el Estado-nación y la extensión de las redes en todo el mundo. Ampliamos en detalle el asunto de la movilidad asociada a la globalización en el Capítulo VIII. El giro espacial en la teoría social ha sido otra respuesta al reajuste de la experiencia. MASSEY (1994, pág. 2) señala que lo "espacial" son las relaciones sociales expandidas". El importante giro espacial que ha experimentado la teoría social, al explorar estas relaciones entre espacio y lugar como construcciones sociales, reflejan las nuevas políticas escalares. BRENNAN (2006, pág. 136) sugiere que el papel protagonista del espacio y lugar en la teoría de la globalización contemporánea refleja la aparente "superación de la temporalidad", con esta nueva visión teórica que marca una transición desde "tempo a escala", y desde lo cronométrico a lo cartográfico".

El antropólogo AUGE (1995, pág. 77) escribió sobre los "no-lugares", y sugiere que mientras que los lugares son "relativos, históricos y tienen que ver con identidades", los no-lugares carecen de estas características. Argumentaba que el mundo contemporáneo había experimentado un crecimiento de los no-lugares, con aeropuertos y supermercados como no-lugares arquetípicos. BRENNAN (2006, pág. 136) hace una distinción similar entre espacio y lugar al afirmar que "espacio" es más abstracto y ubicuo: connota capital, historia y actividad, y subraya que "la distancia no tiene sentido en un mundo de comunicación y virtualidad instantánea". "En contraste, un lugar", indica, connota el núcleo o el centro de nuestra memoria y experiencia, una vivienda, un parque o calle familiar, la familia o comunidad". La disposición a la investigación de la que hablamos reconoce esta distinción entre espacio y lugar en relación al modo en que se conduce el análisis de política educativa. Es interesante contemplar la trascendencia de una conceptualización del *espacio* de la producción política y el *lugar* de su implementación en relación al argumento de BRENNAN, y sus diferentes lógicas.

Al identificar las movilidades asociadas con la globalización, CASTELLS (2000) sostiene que el poder actual se sitúa en los flujos, mientras que la mayoría de la gente aún vive en el espacio de los lugares; esta disyuntiva, sugiere, resulta en una esquizofrenia política. Otros teóricos ponen de manifiesto el espacio nacional implícito en muchas teorías sociales y un "nacionalismo metodológico" complementario (BECK 2000). BOURDIEU por ejemplo observa que "la vida intelectual, al igual que el resto de espacios sociales, acoge el nacionalismo y el imperialis-

© Ediciones Morata, S. L.

mo" (1999, pág. 220) y que "un internacionalismo realmente científico" requiere un proyecto político coordinado; esta es otra forma de expresar el proyecto en el que APPADURAI nos invita a participar, básicamente la desparroquialización de la investigación y de la teoría.

La postura teórica y disposición metodológica de BOURDIEU permite ir más allá de los límites espaciales y nacionales, que es una posición necesaria para analizar y entender los efectos globales en la política educativa contemporánea y la emergencia de los campos de política global en la educación. La globalización ha dado lugar a la compresión del tiempo y el espacio, lo cual ha tenido el efecto fenomenológico de una mayor conciencia entre las personas (privilegiadas) en todo el mundo como un solo lugar, evidenciado en, por ejemplo, lo que dice acerca de la "economía mundial", la "recesión mundial", "la crisis financiera global", "el calentamiento global"; "los lugares de patrimonio mundial", "política mundial", "indicadores educativos globales", y "mercado de educación superior global" entre otros. CASTELLS (2000) habla de los flujos y redes en todo el mundo que dan lugar a fronteras nacionales más porosas. Opina, de alguna manera al igual que APPADURAI, que la sociedad ahora está organizada en torno a los flujos, en especial a los "flujos de capital, de información, de tecnología, de interacción organizacional, y de imágenes, sonidos y símbolos" (CASTELLS 2000, pág. 442), a través de la tecnología que facilita estos flujos vía nudos y nodos ubicados en todo el mundo y que son dominados por élites de diversas clases. Aunque las teorías posnacionales ofrecidas por CASTELLS y otros quizá exageran sobre la "porosidad" de las fronteras nacionales, (GREGORY 2004), en particular después del 11S, ahora no hay ninguna duda de que el mundo está cada vez más interconectado. Esto implica que lo local y lo nacional ahora anidan en espacios regionales, internacionales, transnacionales y globales. También entraña la necesidad de ver las relaciones sociales de la producción de política educativa como algo expandido. Es tarea del análisis político determinar cómo y qué efectos tendrá. El ciclo político necesita ser globalizado.

Dicha tarea involucra la negativa a cosificar el concepto de globalización, el fracaso en darle un significado histórico y reconocer su papel hegemónico. Requiere determinar las asimetrías de poder entre las naciones y prestar atención a su historia colonial y neocolonial y sus aspiraciones poscoloniales. También es importante calibrar los diferentes efectos nacionales de la globalización neoliberal. BOURDIEU ofrece un método que trasciende la cosificación de la globalización y permite una versión de la constitución basada en lo empírico como un campo político global en la educación, un ejemplo de la globalización desde arriba y un argumento sobre los efectos globales en los campos políticos nacionales, una globalización desde abajo. En una obra política posterior, BOURDIEU (2003) se interesaba por la política de la globalización, principalmente como dominio del enfoque neoliberal de la economía. Estaba interesado en explorar el modo en que las políticas neoliberales globales han hecho mella de alguna

© Ediciones Morata, S. L.

manera en la autonomía relativa de las lógicas de prácticas de muchos campos sociales, incluyendo el de la política económica. El enfoque de BOURDIEU permite una investigación empírica de la constitución del mercado económico global, así como la repercusión del campo de los medios de comunicación y sus lógicas sobre el nivel de autonomía de la producción de política educativa.

En un estilo homólogo, podríamos debatir que la política educativa es un proyecto político y otra manifestación de las políticas emergentes en la era de flujos y diásporas de personas e ideas en todas las fronteras de los Estados-nación, plasmado tanto en formas humanas como cibernéticas. Igual que el imaginario social de la globalización neoliberal ha sido un componente central en la creación del mercado global, sucede en el campo global de la política educativa. Se ha establecido un campo global de política educativa, sin duda, como un espacio conmensurado para medir el rendimiento educativo. Por supuesto, este campo no afecta a todos los Estados-nación por igual, ya que están posicionados de forma diferente en términos de poder y de la fuerza del capital nacional dentro de los campos globales de la economía y gobernanza, y tienen que relacionarse con estos campos globales en base a sus propias condiciones económicas, sociales y políticas. SCHRIEWER y MARTÍNEZ (2004) sostienen que los Estados-nación ahora cuentan con "sociedades de referencia" significativas que sirven como puntos de comparación para el rendimiento de los sistemas educativos nacionales. Mientras que los Estados-nación conservan su importancia en cuanto a la elaboración de políticas en la educación, su capacidad para establecer sus prioridades políticas se ha relativizado, puesto que ahora han de tener en cuenta los procesos globales en una amplia variedad de formas, incluyendo sus efectos sobre determinadas naciones.

Basándonos en DRAWING y BOURDIEU (2003, pág. 91), se puede decir que la cantidad de "capital nacional" que posee una nación en concreto es un factor determinante en el grado de autonomía para el desarrollo político de la nación. Se puede apreciar que el capital nacional en una articulación consiste en capital económico, político y cultural (evidenciado en la cantidad y calidad de educación de la mano de obra de un país) que posee cualquier nación en concreto. Aquí, el Sur global se encuentra en una posición diferente al del Norte global respecto a los efectos de la política educativa del Banco Mundial y otras entidades internacionales. Se podría decir que el capital nacional actúa de mediador hasta el punto en que las naciones pueden generar contexto respecto al campo global. La globalización y la aparición de campos globales han afectado a la soberanía de distintos Estados-naciones de diferentes maneras. Tal como sugiere JAYASURIYA (2001, pág. 444), "el punto de mira no debería ser el contenido ni el grado de soberanía que posee el Estado, sino la forma en que asume la economía global". Por supuesto es posible resistir al dominio global del neoliberalismo. El Estado no carece de poder frente a la globalización, pero diferentes Estados sí tienen capacidad para manejar los "intereses nacionales". Estas capacidades clara-

© Ediciones Morata, S. L.

mente deberían ser foco de investigación de la política educativa. Sin embargo, es necesario señalar que en los Estados-nación la capacidad para resistir la globalización neoliberal varía. Esto es así porque el campo de la política educativa es multidimensional y se extiende desde lo local a lo global. MANN (2000) habla de cinco capas socio-espaciales, principalmente locales, nacionales, internacionales (relaciones entre naciones), transnacionales (pasan por fronteras nacionales) y globales, que cubren el globo por entero. Podríamos añadir una capa regional a esta teoría. Sin embargo, es importante señalar que estas capas están relacionadas entre sí y también son afectadas por los procesos de la globalización.

Siendo así, el análisis de la política educativa requiere una expansión empírica y teórica más allá de la nación, pero sin pasar por alto la importancia de estas capas. Hemos adaptado el concepto de BOURDIEU de campo para poder examinar las relaciones entre estas capas, y planteamos que los campos de política educativa globales, internacionales, nacionales y locales representan una forma diferente de situar las prácticas y los productos de la política. Este campo global de política educativa engloba los contextos del ciclo político, ofrece algunas ventajas analíticas para localizar los efectos de determinadas políticas y enmarca los contextos, textos y consecuencias de las políticas. Es decir, aborda estas cuestiones y ofrece formas concretas de utilizar el concepto de campo de BOURDIEU para discutir cuestiones sobre el impacto que tienen entre sí los diferentes campos y en los campos nacionales de poder, y de distintos niveles escalares de campos que también se afectan entre sí. Los tres contextos del ciclo político, el contexto de producción de textos políticos, el contexto de influencia y el contexto de la práctica se ven afectados de diferentes maneras por la globalización a través de su mediación política y efectos más directos. Probablemente sea el caso hoy que el *habitus* de los políticos nacionales y de las organizaciones internacionales tengan mucho en común, al facilitar de este modo los flujos de ideas políticas y asegurar ciertos "paisajes políticos".

Conclusión

En este capítulo, hemos intentado mostrar cómo la globalización ha dado lugar a numerosos problemas nuevos, tanto teóricos como metodológicos para llevar a cabo el análisis de política educativa. La globalización ha afectado a la teoría y metodología en las ciencias sociales críticas; estos cambios requieren ser incorporados en el análisis político educativo. Hemos argumentado que como mínimo estos cambios exigen una *reflexividad* crítica y una toma de conciencia de nuestra posicionalidad como analistas políticos. Esto es para asegurar un enfoque desparrioquializado del análisis de política educativa, que reconozca las capas de los procesos políticos en todos los espacios locales, nacionales,

© Ediciones Morata, S. L.

regionales y globales, así como la globalización de muchos discursos políticos en la educación. La disposición para el análisis crítico de la política educativa en una era de globalización requiere que reconozcamos la *relacionalidad e interconectividad* de los desarrollos políticos. Este reconocimiento de la relacionalidad tiene lugar como respuesta a las nuevas políticas espaciales y a la interconectividad en todas las naciones, evidentes en la globalización. También hemos sugerido la necesidad de contar con una *orientación histórica* en el análisis político. Hemos afirmado que mientras que los puntos de vista racionalistas tradicionales daban por sentado el problema político como algo construido por la política, un enfoque crítico del análisis requiere determinar cómo se configura históricamente el problema. También hemos de desmantelar el modo en que cualquier texto político en la educación articula su contexto e historia.

En marcado contraste con el enfoque racionalista que contempla el "problema político" en su contexto inmediato, nuestro enfoque abarca estructuras temporales y espaciales más amplias, como el marco de la política ecológica. Requiere la ubicación de cualquier política educativa en el contexto del conjunto político del que forma parte. Demanda la consideración de un marco temporal más allá de los vínculos incrementales con los precursores políticos inmediatos. De modo que, este marco temporal se puede referir a acuerdos de política discursiva más amplios, los imaginarios sociales, como el keynesianismo o el neoliberalismo, que son suposiciones que sostienen una política. Por añadidura, y sobre todo en relación a las naciones del Sur global, plantearíamos que el análisis político en la educación hace necesario tener en cuenta tanto el pasado como el presente colonial, puesto que ambos se manifiestan en las presiones políticas más allá de la nación, así como la refutación involucrada respecto a las aspiraciones políticas poscoloniales en relación a la política educativa contemporánea.

El análisis crítico de la política precisa un reconocimiento de la trascendencia de la *posicionalidad* del investigador de política educativa, el tipo de política que se analiza y la localización del sitio de la producción política. Requiere una toma de conciencia de la constitución histórica más amplia del contexto o ecología en la que se expresa una política, y que el analista tenga una disposición fundamentalmente reflexiva. "Crítico" aquí significa que desmantelamos los numerosos "dado por hecho" en los procesos y en los textos políticos. Pero, como parte de esta reflexividad, también debemos expresar nuestra posicionalidad y postura política: nuestra posición de valores. Nuestra propia posición de valores está fundada en el compromiso de trabajar de un modo progresivo hacia un futuro más equitativo y democrático que reconoce y respeta las diferencias.

Esto significa que el análisis crítico de la política educativa debe plantear una crítica de las presunciones establecidas, o bien de forma explícita o implícita, en cualquier política determinada con un punto de vista que demuestre cómo podrían o bien respaldar o debilitar los valores de la democracia y la justicia social. Más allá de la crítica, otro propósito del análisis crítico de la política edu-

© Ediciones Morata, S. L.

cativa es sugerir otras formas de políticas, ofrecer un imaginario social alternativo de la globalización y sus implicaciones en la educación. En lo que resta de este libro, pretendemos ilustrar este enfoque de análisis político, no como receta para llevar a cabo la investigación política, sino para mostrar cómo el análisis político puede abrir un diálogo sobre la globalización y sus posibilidades educativas.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO IV

Política educativa y la asignación de valores

Introducción

La educación es una actividad deliberada e intencional, dirigida al logro de una variedad de fines que potencialmente incluyen el desarrollo de individuos cultos, capaces de pensar racionalmente, la formación de una comunidad sostenible y la realización de objetivos económicos que beneficien tanto a los individuos como a sus comunidades. El término "educación" tiene implicaciones normativas; sugiere que algo que merece la pena se transmite de un modo intencional, con el fin de hacer algo valioso. Pensar en la educación, por tanto, implica necesariamente consideraciones sobre los valores. Pero, ¿dónde se encuentran estos valores?, ¿cuál es su contenido?, ¿a quién pertenecen los valores que han de ser privilegiados?, ¿cómo se justifican? Estas preguntas han sido durante mucho tiempo el tema central de las deliberaciones filosóficas. Desde hace mucho tiempo, los filósofos educativos han intentado elucidar cómo podría servir la educación a diversos fines morales, sociales, políticos y económicos. Algunos han sugerido que la educación es intrínsicamente valiosa y que está diseñada para producir personas cultas, responsables y serias, mientras que otros han descrito los objetivos educativos en términos más instrumentales. Algunos han desarrollado y justificado los valores de la educación en cuanto a lo que creen que es la naturaleza de los seres humanos, conocimiento o pensamiento racional, mientras que otros consideran la educación con fines funcionales, como un componente de los sistemas sociales o económicos.

En este capítulo queremos argumentar que, aunque estos debates son útiles, no es posible establecer el origen de las políticas educativas simplemente desde una sola posición de valores. La articulación filosófica de un objetivo educativo no sugiere una prescripción política en concreto: lo que se debería hacer en

© Ediciones Morata, S. L.

una serie de circunstancias. De modo que, un compromiso con la equidad social por parte de los políticos no implica las políticas que se deberían aplicar. En gran medida depende de cómo se interpreta la idea de la igualdad social y cómo se reconcilia con una diversidad de valores diferentes, tales como la eficiencia y la libertad. También son importantes los intereses políticos competentes involucrados en el desarrollo político. En una sociedad democrática estos intereses son claramente negociados, con el consiguiente resultado político con el que puede vivir la mayoría de las partes interesadas. La política implica compromisos y compensaciones. En el desarrollo de una política también son relevantes las consideraciones pragmáticas en relación a lo que en realidad es posible, por ejemplo, el nivel de recursos disponibles para implementar una política. De igual manera, los políticos deben considerar cómo se asignan las políticas para que aquellos sometidos a ellas puedan adherirse más o menos a los valores que incorporan.

Lo que esto sugiere es que la formulación de políticas es un proceso fundamentalmente político: a los valores, se añaden importantes compensaciones. Las políticas públicas, en especial las educativas, tienen en cuenta diversos valores, tales como igualdad, excelencia, autonomía, responsabilidad y eficiencia de manera simultánea. Esto significa que los políticos han de reunir, organizar, priorizar y configurarlos de manera que les imparta un carácter más o menos consistente. Esto requiere privilegiar algunos valores más que otros y rearticular su significado. Así pues, en los últimos años, el compromiso de comercializar los valores educativos niega del todo un interés en la igualdad social, pero sí requiere recapacitar sobre su significado. De forma similar, un compromiso con la responsabilidad del sistema a veces puede entrar en conflicto con los valores de la autonomía al requerir que ésta sea redefinida para que este conflicto conceptual no resulte en una pérdida de legitimidad política.

Así pues, en el desarrollo de políticas educativas, los valores son negociados a través de una serie de procesos políticos. Sin embargo, a la luz de lo que hemos debatido en capítulos anteriores, debería quedar claro que estas negociaciones ya no tienen lugar solamente en el contexto político nacional, sino también en un espacio transnacional emergente. Los políticos nacionales ahora se sienten obligados a volver a redactar las políticas educativas en relación a lo que interpretan como imperativos emergentes de la globalización, y adaptarlos de un modo flexible a los valores acordados a escala local o nacional. Tienen en cuenta no solo los datos comparativos producidos por las organizaciones internacionales, sino también los valores educativos que son globalmente dominantes, expresados en un imaginario social neoliberal.

En este capítulo planteamos la existencia de una tendencia global inequívoca hacia una convergencia en el pensamiento sobre los valores educativos. Esto da lugar a que políticos y expertos discrepen sobre las tradiciones sociales, políticas y económicas y a menudo presenten un diagnóstico similar de los

© Ediciones Morata, S. L.

problemas que afrontan los sistemas educativos y propongan soluciones y programas para reforma educativa muy parecidos. Así, se experimenta un cambio global hacia la orientación de valores neoliberales, manifestados claramente en las políticas de privatización que asumen la validez de mecanismos de mercado para solucionar diversos problemas y crisis que afrontan los gobiernos. En los discursos de política educativa, esto implica una reorientación de valores, desde un enfoque en la democracia y la igualdad, a los valores de eficiencia y responsabilidad, con mayor énfasis en la formación de capital humano supuestamente demandado por las nuevas industrias del conocimiento y requerido por los Estados-nación para poder participar y competir con éxito en la economía global. Esto no entraña un abandono de los valores sociales de igualdad y democracia, sino que son rearticulados y sometidos a los intereses económicos dominantes. De esta manera, las políticas no solo expresan un valor en particular, sino que los presentan de manera conjunta; los ordenan, organizan y promulgan en una configuración particular.

Tradiciones filosóficas

Los asuntos que conciernen la mejor forma de considerar los valores educativos han sido debatidos sobremanera durante la mayor parte del siglo pasado. A principios del siglo XX, WHITEHEAD (1929) escribió un libro muy influyente sobre los objetivos de la educación, en el que insistía que los valores educativos necesitaban ser expresados en términos explícitos derivados de nuestras presunciones teóricas sobre la naturaleza del conocimiento y su transmisión, el aprendizaje y la naturaleza humana. La educación, afirmó, debería "hacer uso de un modo activo del conocimiento y las destrezas impartidas a los estudiantes con el fin concreto de producir hombres (cita textual) que posean tanto cultura como conocimiento experto con un fin específico" (Ibíd., pág. 1); y que se debería "transmitir un sentido íntimo respecto al poder y la belleza de las ideas junto con una estructura de las ideas asociadas con un organismo particular de conocimiento que tenga una referencia peculiar de la vida del ser que lo posee" (Ibíd., pág. 10). El concepto de WHITEHEAD sobre los valores educativos estaba por tanto vinculado directamente a la estructura del conocimiento juzgada como intrínsicamente valiosa y aplicable por igual a todos aquellos que desean recibir una educación y, del mismo modo, forzosamente bueno para todas las sociedades.

Unos cuarenta años más tarde, HIRST y PETERS (1970), argumentaron de forma similar que los objetivos de la educación deberían estar vinculados a su "condición del conocimiento". Los valores educativos, alegaron, especifican algo general y formal, una verdad conceptual acerca del mismo concepto de la educación como una "familia de procesos que conducen a estados deseables de la mente en las personas, incluyendo profundidad y amplitud" (Ibíd., pág. 26).

© Ediciones Morata, S. L.

Contemplaban la producción de estos estados de la mente como el objetivo principal de la educación. Sin embargo, el problema de este enfoque analítico de los valores educativos es que deja diversas preguntas importantes sin contestar: por ejemplo, ¿cómo se determinan los estados deseables de la mente?; ¿qué familia de procesos es apropiado?; ¿cómo podríamos aplicar esta definición a una sociedad que es dinámica democrática y multicultural, y en la que existen posiciones de valor opuestas y antagonistas respecto a las prioridades de la educación? El enfoque propuesto por HIRST y PETERS fracasa claramente en vincular los valores educativos a las formaciones sociales e históricas. En su lugar, los articula en términos de condiciones altamente formales, justificadas a través de un argumento trascendental que evita en gran medida cualquier consideración respecto a las circunstancias cambiantes de la economía, política y sociedad. Tampoco reconoce que las prioridades educativas son un resultado de las negociaciones políticas sobre intereses competentes. En resumen, esta tradición analítica de pensamiento acerca de la educación es tanto ahistórica como apolítica.

La tradición analítica está en marcado contraste con la tradición sociológica funcionalista, cuyo principal enfoque son los procesos de socialización mediante los cuales los jóvenes son inculcados a integrarse en una determinada sociedad. Uno de los fundadores de esta tradición, DURKHEIM (1972), consideraba los valores educativos en este estilo instrumental. Los procesos educativos, sugería, reflejan procesos subyacentes en la sociedad porque un sistema educativo es una estructura construida por la sociedad, que busca de forma "natural" reproducir sus creencias y normas colectivas a través de las instituciones. Los sistemas educativos, por tanto, contienen la huella de etapas pasadas en el desarrollo de una sociedad, incluso en la medida en que cada era busca desarrollar esa huella en su propia imagen. Según DURKHEIM, la reforma educativa requiere en primer lugar que comprendamos estas huellas al analizarlas y, solo entonces, consideremos cómo se puede desarrollar una sociedad a través de la reconstrucción de su sistema educativo. Para DURKHEIM, por tanto, los valores educativos expresan "necesidades sociales" en un determinado momento y lugar. La sociedad construye su sistema educativo para fomentar y reproducir su ideal sobre cómo deberían vivir y relacionarse los seres humanos para satisfacer las necesidades sociales.

Si bien el enfoque analítico de HIRST y PETER de reflexionar en los valores educativos es demasiado universal, la tradición funcionalista sociológica reside en una visión de la sociedad demasiado específica e instrumental. La tradición funcionalista deja poco espacio para la crítica social y la transformación radical, pero vincula los valores educativos en gran medida a fines instrumentales. Por otra parte, presupone que las fronteras de una sociedad deben ser definibles y fijas, y pasan por alto la importancia de las relaciones intersociales. Además, los asuntos de poder y política en relación a la determinación de las "necesidades

© Ediciones Morata, S. L.

sociales" quedan sin responder, y por tanto privilegian los conceptos hegemónicos sobre los valores que puedan ser contrarios, al sugerir alternativas a las realidades e imaginarios sociales existentes.

La tradición de pensamiento pragmático sobre los valores educativos asociado a la obra del filósofo americano John DEWEY, trasciende los binarios entre lo formal y lo material, lo universal y lo particular, lo instrumental y lo no instrumental, así como el contraste entre los objetivos intrínsecos y extrínsecos de la educación. DEWEY ofreció su argumento más analizado sobre los valores educativos en *Democracia y Educación* (1916). Los valores educativos, sostenía, no se pueden encontrar fuera de la actividad de la educación; están situados en el propio acto educativo. Un objetivo de la educación, por tanto, debería ser una consecuencia natural de las condiciones existentes, formada durante el proceso de su realización. Debería "capacitar a los individuos para continuar su educación". En este sentido, "el objeto y recompensa de aprender es una capacidad continuada para el crecimiento" (Ibíd., pág. 81). DEWEY detalla tres condiciones que según él se encuentran en todos los buenos objetivos educativos. El primero "un objetivo educativo se debe basar en las actividades y necesidades intrínsecas (incluyendo instintos originales y hábitos adquiridos) del individuo que recibirá la educación". En segundo lugar, "el objetivo debe poder ser traducido a un método de cooperación con las actividades de aquellos sometidos a la instrucción". Y por último, "los educadores tienen que estar en guardia frente a fines que alegan ser generales y fundamentales" (Ibíd., pág. 85). Más allá de estas condiciones generales, DEWEY insiste en que los valores educativos deberían trascender el contexto de la propia actividad educativa.

La teoría de DEWEY sobre educación ha sido criticada, entre otros, por SUPPES (1995) por su falta de precisión. Sin embargo, SUPPES reconoce que este vacío pueda ser deliberado por parte de DEWEY, ya que era reacio a establecer un ideal preconcebido de la persona educada, como un bien único, grandioso, universal. Para DEWEY, los valores educativos debían ser concertados con los procesos de la educación en sí, siempre y cuando hubiera "una provisión adecuada para la reconstrucción de hábitos sociales e instituciones mediante una amplia estimulación procedente de intereses equitativamente distribuidos. Y esto significa una sociedad democrática" (DEWEY 1916, pág. 78). Tal como sugiere NODDINGS (1995), DEWEY podía haber dicho que el valor educativo primordial es producir personas que entiendan, aprecien y usen la "práctica de la inteligencia". Sin embargo, incluso este nivel de precisión puede haber entrado en conflicto con la opinión de DEWEY de que los valores educativos deberían surgir de los contextos específicos en los que se encuentran las personas, ya que observó que los cambios de contextos requerían diferentes respuestas educativas. De hecho, no es de extrañar que el contexto en el que DEWEY escribía afectara sobremanera su análisis sobre las relaciones entre la sociedad y la educación. Vivió en una época de fuertes nacionalismos. Sus comentarios, por tanto, se situaban en un imagi-

© Ediciones Morata, S. L.

nario nacional, caracterizado en Estados Unidos por diversos sentimientos sobre la democracia y el rol de la educación en producir ciertos tipos de ciudadanos.

Para DEWEY, mientras los valores educativos a menudo se articulan en términos formales, especificados explícitamente en la legislación, los estatutos o los documentos políticos también pueden ser implícitos en las prácticas sociales que representan formas establecidas de hacer las cosas de diversas maneras informales. También pueden ser expresados implícitamente en los planes de acción o en las descripciones del programa. Por consiguiente, han de ser discernidos y diferenciados de un contexto en concreto, y después hacer una referencia explícita a los propósitos del análisis. Los valores educativos con frecuencia son englobados en un contexto más amplio de relaciones y prácticas sociales o, como hemos señalado en el Capítulo II, en un "imaginario social", un marco que es al mismo tiempo descriptivo y preceptivo de los conceptos de cómo se conduce mejor la práctica educativa hacia ciertos resultados y se organiza en torno a una serie de valores. En este sentido, los valores educativos se insertan en las políticas de un imaginario social de múltiples y complicadas maneras.

Por lo tanto, un análisis de las políticas educativas requiere no solo un examen de su contenido específico sino también una investigación del contexto que les provee sentido y legitimidad. Puesto que las políticas educativas no se pueden deducir de una posición determinada de valores, el análisis político requiere una comprensión de cómo los valores múltiples y a veces rivales se unen, se organizan y se configuran en una declaración política y se asignan oficialmente. Los análisis políticos deben demostrar que algunos valores son pasados por alto mientras que otros son realzados, rearticulados o combinados en cualquier texto político específico.

Valores y política educativa

Según Deborah STONE (2001), las políticas públicas en la mayoría de las sociedades democráticas liberales están estructuradas en torno a cinco valores clave: equidad, eficiencia, seguridad, libertad y comunidad. Sostiene que "a menudo son invocadas como justificaciones para una determinada política, para una acción gubernamental o para el gobierno que no lleva a cabo la acción" (Ibíd., pág. 37). También se usan como criterio para analizar políticas y evaluar programas. Sin embargo, insiste STONE, ninguno de estos valores admite una definición sencilla y determinada; todos son ambiguos y están sometidos a interpretaciones confrontadas que los convierten en objeto de lucha política. Mantiene que el concepto de equidad, eficiencia, seguridad, libertad y comunidad se construyen y reconstruyen continuamente, y en las deliberaciones de la política pública, la prioridad de un valor sobre otro en particular se negocia constante-

© Ediciones Morata, S. L.

mente. Casi ninguno de estos valores se descarta por completo, pero algunos quedan en primer plano mientras que otros son enmascarados o rearticulados, otorgándoles un significado más débil.

El de la equidad, por ejemplo, compete a la cuestión de "quién consigue qué, cuándo y dónde". Los asuntos de distribución de material y recursos humanos con frecuencia constituyen el núcleo de las controversias de la política pública. Cualquiera que esté familiarizado con los debates en Estados Unidos sobre la acción afirmativa responde por las complicaciones que surgen al evaluar la interpretación del concepto de equidad. La equidad se puede contemplar en un sentido poco convincente, como un factor que implica el acceso oficial a las provisiones sin ninguna exploración de las condiciones sociales y económicas que permiten dicho acceso. Las nociones más fuertes de igualdad, aquellas asociadas a las políticas de acción afirmativa, en contraste, enfatizan la necesidad de prestar atención a las condiciones históricas que definen la capacidad de las personas para beneficiarse de las disposiciones del Estado, no simplemente para el acceso, sino también para los resultados.

Aquellos que rechazan políticas de acción afirmativa en general no favorecen las medidas redistributivas. Sin embargo, no niegan por completo la importancia de la igualdad, sino que pretenden subordinarla a la idea de la libertad. Los valores de igualdad y libertad no siempre son reconciliables, puesto que a veces la libertad de las personas requiere ser limitada en un esfuerzo por proveer mayor igualdad de oportunidades y resultados. Así pues, el debate gira en torno a la pregunta de qué tipo de interferencia es aceptable como precio por la justicia distributiva. Por tanto, en las deliberaciones de la política pública, siempre hay cierto nivel de conflicto entre los valores. Este conflicto se resuelve de numerosas maneras, por ejemplo, con un equilibrio entre los valores, al marginar un valor en concreto, o al redefinir o rearticular su significado (HALL 1996).

De forma similar, la idea de la eficiencia no es obvia y moralmente neutra. Para demostrar que esto es así, podríamos hacer una pregunta más básica: "¿Eficiencia en términos de qué?" Así como señala el filósofo Alasdair MACINTYRE (1981), existen serias bases para rechazar la teoría de que la eficiencia es un concepto moralmente neutro. Más bien, es "inseparable de una modalidad de existencia en la que la artimaña es una parte central de la manipulación de los seres humanos para amoldarlos a patrones de obediencia" (ibíd., pág. 71). Las organizaciones eficientes son aquellas que consiguen hacer las cosas con un mínimo de pérdidas, duplicidad y gasto de recursos. Pero las organizaciones pueden tolerar cierta medida de eficiencia si están en juego otros valores más valiosos. Con la lógica de las medidas de eficiencia de entrada y salida, quién determina cuál es el objetivo correcto de producción, cómo se deberían comparar y evaluar los múltiples objetivos, y cómo se cuentan los gastos y factores de inversión, son preguntas más que meramente técnicas: también implican juicios políticos específicos. Por tanto, en los procesos de política pública el valor de la

© Ediciones Morata, S. L.

eficiencia ha de calcularse en relación a los demás valores de equidad, libertad, comunidad y seguridad, que son igual de importantes.

Mucho se ha dicho desde el 11 de Septiembre sobre el concepto de la seguridad como objetivo importante de la política pública (KLEIN 2007). La seguridad se considera una responsabilidad gubernamental fundamental. Pero la seguridad es una idea complicada, que se refiere no solo a la seguridad física de las personas sino también a su bienestar económico, social y psicológico. El concepto de seguridad nunca se puede reducir a un conjunto de condiciones objetivas. Y en este caso, a menudo entra en conflicto no solo con la idea de la libertad, sino también con la de la comunidad. Al evaluar la seguridad necesitamos tener en cuenta no solo los recursos materiales, sino también los significados simbólicos provistos por los recursos. ¿Debería un gobierno asegurar no solo las necesidades de los individuos sino también sus necesidades relacionales, tales como el sentido de la comunidad? La Administración Bush en Estados Unidos utilizó una definición de la seguridad muy limitada, pero esto tuvo claras consecuencias para las políticas públicas, ya que precisamente los valores de la libertad y la comunidad fueron marginados y subordinados (SALTMAN 2007).

Lo que demuestra este debate es que las políticas públicas siempre tienen que ver con compensaciones, compromisos y, por supuesto políticas, a veces documentadas por intereses personales limitados o parciales, pero sobre todo por diferencias ideológicas. Existe una creencia común acerca de la Izquierda política, según la cuál ésta funciona en base a conceptos de equidad y de comunidad, mientras que la Derecha subraya los valores de libertad y seguridad, así como la eficiencia. Sin embargo, este contraste en ocasiones es erróneo, puesto que ninguna política pública en los países democrático liberales puede ignorar del todo ninguno de estos valores. Los debates entre la Izquierda y la Derecha se caracterizan de un modo más certero como tendencias implicadas en una lucha discursiva sobre el significado, en el que cada lado busca rearticular y realinear de un modo diferente el significado y trascendencia de los valores clave asociados a las políticas públicas. En el desarrollo de la política existen compromisos, no solo en el contenido, sino en la forma en que se asignan, caracterizan, representan y fomentan las políticas.

En la política educativa, David LABAREE (2003) ha observado que tradicionalmente la educación ha involucrado una lucha entre tres valores distintos y a menudo rivales: la igualdad democrática, la movilidad social y la eficiencia social. Argumenta que mientras que estos valores no son mutuamente exclusivos, históricamente a uno de ellos se le ha dado preferencia sobre el resto. De modo que en las democracias sociales después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de igualdad democrática predominó en muchas partes del mundo y fue interpretado en los países escandinavos desde una perspectiva democrática social, pero desde un enfoque más liberal en países como Estados Unidos. En los países socialistas se fomentó una definición de la igualdad muy diferente.

© Ediciones Morata, S. L.

En muchos países poscoloniales, la igualdad se convirtió en una especie de mantra en el pensamiento educativo, aunque apenas existiera. En otros países, la movilidad social y la meritocracia cobran más importancia que la igualdad social.

Para LABAREE el concepto de igualdad democrática siempre ha sugerido la necesidad de que la educación facilite el desarrollo de ciudadanos democráticos que puedan participar en las comunidades democráticas con un espíritu crítico. Se centra en la igualdad de acceso y trato a todos los ciudadanos, y considera la educación como un bien público. Esto implica que el máximo beneficio para la sociedad solo se puede lograr si todos los miembros de una comunidad son educados para realizar su pleno potencial. El propósito primordial de la educación, pues, es la creación de ciudadanos productivos, capaces de sacar el máximo provecho de su realización personal, y no solo convertirse en trabajadores eficientes. Sin embargo, este punto de vista no comporta la negación de la importancia de la formación vocacional, sino que subraya que dicha formación debe situarse en el papel más amplio que la educación debe desempeñar en el desarrollo de una comunidad democrática con coherencia social. Desde esta perspectiva los propósitos de la educación son, por tanto, más sociales y culturales que económicos, y más enfocados en la comunidad que en el individuo.

Si bien el punto de vista de la equidad democrática se centra en su papel de fomentar el bien público, la idea de la movilidad social da prioridad al papel de la educación de proveer a los individuos una amplia variedad de bienes privados que pueden intercambiar con el mercado laboral a cambio de dinero, poder y prestigio. La visión de la movilidad social, por tanto, considera la educación como inherentemente rival así como deseablemente competitiva, y que desempeña la función de asignar beneficios económicos y estatus social a los individuos. Sugiere que las recompensas sociales se deberían basar tanto en el esfuerzo como en la inteligencia. Mantiene que el mercado recompensa a aquellos que trabajan duro y que inherentemente tienen destrezas y talentos superiores. Pero la perspectiva de la movilidad social no niega un rol de la educación para fomentar la igualdad social, sino que insiste en dejar los procesos de formación social al mercado. Sugiere que el único rol que debe desempeñar la política pública es fortalecer las estructuras que permiten que cada individuo tenga acceso oficial a las instituciones educativas del mercado. Así pues, enfatiza la elección individual, la libertad para los estudiantes de obtener a su manera el conocimiento y las destrezas que necesitarán para encontrar un lugar en el mercado laboral y de esta manera adquirir movilidad social. El enfoque en este caso se refiere a la competición y la posibilidad del mercado de reconciliar los valores no solo de igualdad y libertad sino también de eficiencia.

Un tercer punto de vista sobre los valores educativos ensalza su rol en la adquisición de eficiencia social. Mientras que la visión de la movilidad social se centra exclusivamente en los individuos, el punto de vista de la eficiencia social requiere que la educación desempeñe un papel instrumental más importante

© Ediciones Morata, S. L.

en desarrollar a trabajadores que puedan contribuir por igual a la productividad económica de las naciones y de las corporaciones. No están tan enfocados en las necesidades y desarrollo de los individuos, sino más bien en la eficiencia con que operan los sistemas educativos. El énfasis está en la capacidad del sistema para obtener un rendimiento en la inversión, evaluado en términos de su contribución para producir trabajadores con conocimiento, destrezas y aptitudes relevantes para incrementar la productividad en la economía del conocimiento. De esta manera la educación se considera tanto un bien público como privado: público porque contribuye al bienestar económico y al desarrollo social de una comunidad, y privado porque sirve a los intereses de un mercado competitivo. Sin embargo, es importante subrayar que el concepto del bien público que fomenta la perspectiva de eficiencia social es radicalmente diferente a los conceptos democráticos sociales que consideran a la educación intrínsicamente buena y no vinculada instrumentalmente a la eficiencia organizacional, resultados económicos y productividad.

Economía del conocimiento y construcciones políticas

Sin embargo, en los últimos años, el enfoque de la eficiencia social parece ser cada vez más dominante, en especial entre las grandes corporaciones y organizaciones intergubernamentales, así como en muchos gobiernos nacionales. Como hemos señalado antes, reúne los valores tradicionales asociados a la política pública —equidad, eficiencia, seguridad, libertad y comunidad— y los ordena de un modo particular, dando a cada uno un significado especial que se localiza dentro de una estructura discursiva más amplia. Esta estructura está constituida por un imaginario social que no solo define el modo en que se interpretan los valores, sino cómo las políticas deberían dirigir la práctica y permitir que concibamos posibilidades y futuros. Es a través de este imaginario neoliberal, como señaló APPADURAI (2001, pág. 15), que los ciudadanos son disciplinados y controlados por los Estados, mercados y otros intereses poderosos, aunque también constituye la facultad a través de la cual se conceptualizan los patrones colectivos de desacuerdo y los nuevos diseños de la vida colectiva. El poder hegemónico del imaginario neoliberal no es absoluto y es rebatido constantemente.

En el contexto de la globalización, existen diferentes y enfrentadas maneras de interpretar las realidades contemporáneas de la interconectividad e interdependencia global, y las implicaciones educativas que derivan de ellos. Pero estos imaginarios antagonistas no existen en el espacio neutral, sino en un contexto en el que predomina el neoliberalismo. En términos de este imaginario se formulan las declaraciones más recientes sobre los valores educativos en todo el mundo. Estas afirmaciones están expresadas en un lenguaje que exige consen-

© Ediciones Morata, S. L.

so y legitimidad. Reúne los aspectos fácticos y normativos de la política en un esfuerzo por forjar una compresión implícita y compartida de los problemas para los que se proponen las políticas como solución. De esta manera, la estructura de autoridad en la que se desarrollan las políticas requiere un imaginario social compartido.

Según hemos observado, en un esfuerzo por garantizar esta autoridad, las organizaciones intergubernamentales (OIGs) han desempeñado un importante papel en determinar los discursos de globalización y sus supuestas repercusiones al reconsiderar los valores educativos. Organizaciones como la OCDE, la UE, CEAP, UNESCO y el Banco Mundial se han convertido en escenarios fundamentales para la organización del conocimiento de la educación y han creado un discurso persuasivo sobre "imperativos de la economía global" para la educación. Reconocer los desarrollos en las tecnologías de comunicación e información ha permitido una circulación creciente de conceptos, imágenes e ideologías a lo largo de todas las fronteras nacionales, y ha creado un espacio en el que ahora las ideas se exploran, se intercambian, se fomentan y se encauzan. Sus esfuerzos han dado lugar al préstamo de políticas, transferencias, apropiación y copia de ideas en todas las fronteras nacionales de un modo sin precedentes (PHILLIPS y OCHS 2004). Los debates políticos actuales en todo el mundo presentan un cambio profundo prácticamente universal desde lo democrático social a las tendencias neoliberales.

Existe una enorme presión sobre los sistemas educativos no solo para incrementar la cantidad de educación formal que se requiere a los jóvenes, sino también para alinear el contenido de esta educación con los requerimientos de la economía global. Como consecuencia han surgido nuevas demandas políticas, dando lugar a una "corporatización" y comercialización de la educación. Esto ha repercutido en nuevas y mayores demandas de responsabilidad y control, creando nuevas presiones sobre la labor del claustro. Puesto que los recursos públicos para la educación han declinado en la mayoría de los países, se ha experimentado un creciente énfasis en el papel del sector privado y en los enfoques "quien usa paga". Sin embargo, en medio de toda esta transición y a pesar de la presión sobre los sistemas educativos en todo el mundo para diversificar —satisfacer las necesidades que tienen los sistemas— parecen haberse mimetizado al perseguir un conjunto de soluciones en común para sus problemas fiscales y de organización. De hecho, incluso han interpretado los requerimientos de las reformas en un estilo muy similar.

A un nivel muy general, una nueva teoría del capital humano ha documentado los debates sobre valores educativos. La antigua teoría del capital humano (BECKER 1964) postulaba que el gasto en formación y educación es considerable, pero debe ser tenido en cuenta como una inversión puesto que se contrae con vistas a incrementar los ingresos personales y disminuir las diferencias salariales. La nueva teoría del capital humano extiende estas proclamas a las necesidades

© Ediciones Morata, S. L.

de la economía global y a la ventaja competitiva de los individuos, empresas y naciones en el contexto internacional. Esta nueva teoría es técnicamente compleja y ha estado sometida a debate. Sus reivindicaciones engloban numerosas corrientes. Sin embargo, en su forma popular, considera todo comportamiento humano basado en el interés económico individual y sus operaciones dentro de los distintos libres mercados competitivos. Presupone que los individuos son igual de libres para elegir. También da por sentado que el crecimiento económico y la ventaja competitiva es un resultado directo de los niveles de inversión en el desarrollo de capital humano. Sugiere que en una economía global, el rendimiento está cada vez más vinculado al conocimiento personal, al nivel de destrezas, a las capacidades de aprendizaje y a la adaptabilidad cultural. Por tanto, exige marcos políticos que aumenten la flexibilidad laboral, no solo a través de la desregulación de mercado, sino también mediante la reforma de sistemas de educación y formación, con el fin de adaptarlos a la naturaleza cambiante de la actividad económica.

En su forma más radical, la nueva teoría del capital humano no solo requiere una reforma de los sistemas de gestión educativa, sino también una reconceptualización de los propósitos educativos. La OCDE (1996) ha indicado, por ejemplo, que los avances en las tecnologías de información y comunicación (TICs) han transformado de tal manera la naturaleza de la producción y utilización del conocimiento, la organización del trabajo y las relaciones laborales, las modalidades de consumo y comercio, y los patrones de intercambio cultural, que ahora la educación necesita producir diferentes tipos de personas, mejor capacitadas para trabajar creativamente con el conocimiento, flexibles, adaptables, móviles, con una mentalidad global e intercultural y que aprendan a lo largo de toda su vida. Lo que encierra este punto de vista es que aprender sencillamente por aprender ya no es suficiente, y que la educación como tal ya no tiene un fin intrínseco, sino que debe estar siempre vinculada a los fines instrumentales del desarrollo de capital humano y la maximización de la autosuficiencia económica. Por supuesto, esto no quiere decir que las cuestiones éticas y culturales ya no sean relevantes para la educación, sino que deberían interpretarse en el imaginario social neoliberal más amplio. Esta perspectiva reside en lo que George Soros (1998) llama "fundamentalismo de mercado", un tipo de esquema conceptual en el que los valores asociados a las políticas públicas ahora deben ser reinterpretados y, si fuera necesario, rearticulados.

En este marco, el concepto de economía del conocimiento ocupa un lugar destacado (Kenway y cols. 2006). Sugiere que la globalización ha alterado sustancialmente la relación entre la producción del conocimiento y su aplicación económica; y que la emergencia de las actividades intensivas de conocimiento y la producción y difusión de tecnologías de información ha dado lugar al desarrollo de nuevos modelos de organización laboral (Paul 2002). Uno de los primeros países en insertar y hacer uso del concepto de economía del conocimiento ha

© Ediciones Morata, S. L.

sido Nueva Zelanda. El llamado "experimento de Nueva Zelanda" (PETERS 2001) reparó en que en una economía guiada por el conocimiento, su generación y explotación juegan una parte predominante en la creación de riqueza. Sostenía que en la era industrial, la riqueza era creada al usar las máquinas para remplazar la mano de obra humana, pero los nuevos empleos en la economía del conocimiento se encuentran cada vez más en las industrias de alta tecnología como las telecomunicaciones y los servicios financieros.

Sin duda, el conocimiento siempre ha sido el tema central en los debates de educación y economía. Pero el nuevo discurso de la economía del conocimiento marca numerosos cambios primordiales respecto al nuevo significado del conocimiento. Según DRUCKER (1999), el conocimiento es una inversión más importante a nivel cuantitativo y cualitativo que el capital, en especial, dada la aparición de nuevas formas de comercialización de los productos de conocimiento, incluyendo, claro está, la propia educación. En su informe emblemático, la OCDE (1996) presentó probablemente su versión más magistral sobre la economía del conocimiento. Basado en las perspectivas sobre la "teoría del nuevo crecimiento", afirma que la creciente codificación del conocimiento y su transmisión a través de las comunicaciones y las redes informáticas ha dado lugar a la emergencia de una "sociedad de la información", creando nuevas oportunidades económicas basadas en una economía, no de escasez, sino de abundancia. A diferencia de muchos recursos que se agotan una vez usados, el conocimiento puede utilizarse, incluso crecer, a través de su aplicación.

En la actualidad, el discurso del conocimiento es común en todo el mundo, desde los países de la OCDE a los países recién industrializados de Asia, como Singapur y la India, a países como China y Vietnam, donde los países comunistas, a pesar de permanecer aún bajo el control político, ahora hablan de "socialismo de mercado". Cada sistema nacional, o así lo parece, desarrolla sus políticas educativas para sacar provecho de la economía del conocimiento. En todas partes se asume que la economía del conocimiento requerirá mayores proporciones de trabajadores preparados para empleos de elevada destreza, y cuyas competencias estén ligadas a su capacidad para usar las nuevas tecnologías, con actitudes culturales a favor del cambio, aunque la mayoría de los nuevos empleos se encuentran en industrias del servicio muy precarios y estén mal pagados. En un mundo rápidamente cambiante, según se cree, estas competencias deben involucrar ciertos rasgos de conducta, tales como la adaptabilidad, lealtad organizacional y la capacidad de trabajar en contextos culturales diferentes, y liderazgo.

Este concepto de educación implica un nuevo enfoque del desarrollo de capital humano, fundado no tanto en la cantidad de formación que tenga un individuo, sino en el aprendizaje de nuevos conocimientos con los que hacer frente de forma eficaz y creativa y en situaciones desconocidas a la evolución constante de las condiciones de trabajo. Se hace hincapié en el desarrollo de habili-

© Ediciones Morata, S. L.

dades genéricas como comunicación, resolución de problemas, capacidad para trabajar de forma independiente y a menudo bajo presión, la toma de decisiones rápida y eficaz, así como la facilidad para adquirir conocimientos y garantizar su potencial económico.

Por tanto, en la economía del conocimiento, conocer datos y teorías es menos importante que tener una comprensión global del mundo de las relaciones sociales y redes, a través de las cuales el conocimiento se convierte en innovación y productos económicamente viables. Los principios de flexibilidad y dinamismo implican saber cómo averiguar la información relevante y usarla comercialmente. Estas destrezas se consideran más importantes que el conocimiento formal, codificado, estructurado y explícito. En contra de estos supuestos, nuevos técnicos del crecimiento como FORAY y LUNDVALL (1996) sugieren que la capacidad de una nación para aprovechar las ventajas de la economía del conocimiento depende de la rapidez con la que pueda convertirse en una "economía del aprendizaje". Aprender, argumentan FORAY y LUNDVALL, no solo debe implicar la capacidad de usar las nuevas tecnologías para acceder al conocimiento, sino también para comunicarse mejor con otras personas acerca de cómo mejorar la productividad. Mantienen que en la economía del conocimiento, particulares, sociedades y naciones crearán riqueza en proporción a su capacidad para aprender y compartir la innovación. En este caso, el aprendizaje debe ser continuo y no limitado a la enseñanza formal.

El aprendizaje durante toda la vida

El concepto contemporáneo del "aprendizaje durante toda la vida" está ligado a varios postulados sobre la economía del conocimiento situados en el imaginario neoliberal de la globalización. Pero la idea de un aprendizaje durante toda la vida no es nueva. Surgió por primera vez durante el siglo XVIII y se asoció a una serie de conceptos como el individualismo, igualdad social y progreso social, además de procesos sociales como la industrialización, secularización, urbanización y racionalización. Abrazaba una imagen particular del mundo social y una forma de pensar en ello. La idea del desarrollo de la razón ocupaba un lugar destacado en esta imagen. La creencia común era que el progreso humano solo era posible a través de la aplicación de la razón y la ciencia, y que esto requería no solo una formación educativa normal, sino también una permanente, que forjó el modo de pensar y de vivir de las personas. Por tanto, el conocimiento era considerado crucial tanto para la evolución individual como para el progreso social. En el siglo XIX, la industrialización requería que los trabajadores recibieran formación en las nuevas tecnologías con la esperanza de que los cambios futuros alentaran una disposición a una educación durante toda la vida. Para satisfacer esta demanda, diversos empresarios establecieron los Institutos de Mecánica, prime-

© Ediciones Morata, S. L.

ro en Escocia y después en todo el mundo, para proveer educación para adultos, en particular conocimientos técnicos necesarios y, en última instancia, beneficiarse de tener un personal cualificado (CANDY y LAURENT 1994).

Inspirado en las ideas de la Ilustración francesa en particular, el concepto de "autodidactas durante toda la vida" fue central para la teoría política de Thomas JEFFERSON. En 1776, JEFFERSON propuso el *Bill for the More General Difusión of Knowledge**, con el fin de establecer bibliotecas públicas por todos los Estados Unidos, de manera que la población general pudiera desarrollar los conocimientos y destrezas que consideraba necesarios, no solo para una sociedad republicana, sino también en la búsqueda general de la felicidad (BOYD 1950). Según TOZER y sus colegas (2002), la mayoría de los teóricos educativos americanos desde JEFFERSON se han mostrado de acuerdo en que el propósito de la educación es preparar al estudiante para un aprendizaje durante toda la vida. John DEWEY (1916), por ejemplo, contemplaba la educación durante toda la vida como un componente clave en su teoría instrumentalista de la democracia. Uno de los contemporáneos británicos de DEWEY, YEAXLEE (1929, pág. 28) veía la educación como algo inseparable de la vida misma, y sostenía que para que la vida fuera experimentada de manera plena, fuerte y creativa, era necesaria "una constante reflexión, de modo que las acciones fueran guiadas por la sabiduría, mientras que el trabajo y el ocio se fusionaban en una perfecta armonía de cuerpo, mente y espíritu, completándose así la personalidad dentro de la sociedad".

En los años sesenta, el concepto de educación durante toda la vida proliferó en la medida en que los educadores anhelaban una nueva visión para una sociedad más democrática y socialmente justa. Las iniciativas en la educación de los trabajadores, la educación informal, la educación radical, la educación para adultos, la educación de la comunidad y otras parecidas, intentaron alejarse de las tradiciones formales, rígidas y totalitarias para aproximarlas a los enfoques más informales que destacaban la importancia del aprendizaje basado en la experiencia. Según Raymond WILLIAMS (1989), la educación para adultos era crucial para una "lucha de base biológica" hacia una auténtica democracia y una visión socialista de la sociedad. Sin la educación durante toda la vida, argumentaba, los recursos de esperanza y lucha no se podían sostener. En Estados Unidos se desarrolló una tradición progresiva similar en la educación de la comunidad en torno a un conjunto distintivo de valores educativos y de propósito social histórico. En Sudamérica, una tradición paralela inspirada por Paulo FREIRE (1972) contemplaba el aprendizaje durante toda la vida como una manera de preparar una lucha popular contra el capitalismo explotador. FREIRE pensaba que la educación no debía basarse en acciones realizadas de una persona a otra. La idea de un aprendizaje durante toda la vida también contó con el apoyo de las feministas y otros movimientos sociales a favor de los derechos civiles. En los

* Proyecto de ley para la difusión general del conocimiento. *(Nota de la T.)*

© Ediciones Morata, S. L.

años setenta, los expertos en política educativa, incluso en organizaciones como la OCDE, consideraban la educación durante toda la vida como una educación recurrente, una forma de reducir los gastos de educación y aún así expandir el acceso educativo para satisfacer las crecientes y cambiantes necesidades de recursos humanos en una economía afectada por las presiones de la inflación y el declive en la productividad.

A pesar de la diversidad de perspectivas sobre el aprendizaje durante toda la vida, todas estaban basadas en la presunción de que si la educación servía a propósitos sociales más amplios, debía ser continuado. El actual concepto político del aprendizaje durante toda la vida continua esta tradición, pero obviamente está localizado en el imaginario neoliberal de la globalización. Ensalza los valores de eficiencia social y la capacidad de los individuos y de los países para competir en la economía global del conocimiento. De hecho, rearticula las interpretaciones más antiguas y humanistas liberales del aprendizaje durante toda la vida. Fomentado intensamente por las organizaciones internacionales, no implica solamente la importancia de aprender un nuevo conocimiento y adquirir nuevas destrezas de manera continuada, sino que se sitúa en un discurso más amplio de competitividad económica. Como señalan FIELD y LEICESTER (2000, pág. XVII), este discurso ha surgido básicamente a partir de la evolución de la economía, incluyendo acontecimientos como la "rápida difusión de las tecnologías de información y comunicación, la aplicación permanente de ciencia y tecnología, y la globalización en el comercio de bienes y servicios". Esta observación refleja la tesis de la OCDE (1996) según la cual, "el aumento del ritmo de la globalización y la innovación tecnológica, la naturaleza cambiante del trabajo y del mercado laboral, y el envejecimiento de la población figuran entre las fuerzas que destacan la necesidad de una mejora continua del trabajo y de las destrezas durante toda la vida". Estas circunstancias, sugiere la OCDE, han provocado una constante inversión educativa, necesaria para los individuos así como para las naciones.

A pesar de que el actual concepto político del aprendizaje durante toda la vida es muy variado y difuso, sobresalen algunas de sus características esenciales (EVANS 2003). *En primer lugar,* el concepto de un aprendizaje durante toda la vida subraya la necesidad de adquirir y actualizar todo tipo de habilidades, intereses, conocimientos y cualidades desde los años de preescolar hasta más allá de la jubilación. *Segundo,* pone énfasis en todas las formas de aprendizaje, incluyendo el aprendizaje formal, como una titulación, y el aprendizaje no formal, como pueden ser destrezas vocacionales adquiridas en el puesto de trabajo. *Tercero.* Cambia el enfoque del aprendizaje como "saber qué" a "saber cómo", dando lugar a nuevas concepciones en las que se define, gestiona, valora, utiliza y fomenta el aprendizaje. *Cuarto,* subraya los beneficios del aprendizaje no formal, como por ejemplo el intergeneracional, en donde los padres aprenden a usar la información nueva y las tecnologías a través de sus hijos, o donde el aprendizaje tiene lugar en emplazamientos informales como el lugar de trabajo u ocio. *Quinto,*

© Ediciones Morata, S. L.

hace responsables a los individuos de su propia educación, al entenderlo como una inversión económica. *Sexto,* prescribe una red en todo el sistema de "caminos de aprendizaje", que se extienden desde la infancia, a través de todas las etapas de adulto, tanto en emplazamientos educativos formales como no formales, cumpliendo objetivos sociales y económicos de forma simultánea al proveer beneficios a largo plazo para el individuo, la empresa, la economía y la sociedad en general. Y por último, fomenta el desarrollo del conocimiento y de las competencias que permiten a cada ciudadano adaptarse a una sociedad basada en el conocimiento y participar activamente en todos los aspectos de la vida social y económica, siendo ésta progresivamente esculpida por la globalización.

Cada uno de estos cambios probablemente esté documentado por una perspectiva subyacente de eficiencia social en el discurso más amplio, en el que se incorporan incluso los valores de igualdad democrática y movilidad social. Por ejemplo, la OCDE ha alegado que de hecho un enfoque en la eficiencia puede conducir a una mayor igualdad y oportunidades para la movilidad social. Sin la capacidad de rendir de forma efectiva en el mercado laboral global, sugiere la OCDE, el potencial de los trabajadores para la movilidad social se reduce de forma severa. El interés en la igualdad tampoco es ignorada por los defensores del aprendizaje durante toda la vida. Según manifiesta la OCDE (1996):

> Ahora se necesita un nuevo enfoque para la educación y las políticas de formación, que desarrolle la capacidad de realizar el potencial de la economía global de la información, y contribuya al empleo, la democracia y; sobre todo, a la cohesión social. Estas políticas deberán apoyar la transición a las *sociedades de aprendizaje,* en las que existirá igualdad de oportunidades para todos, el acceso será libre y todos los individuos serán alentados y motivados a aprender, tanto a través de una educación formal como a lo largo de su vida.

En última instancia, este discurso indica que la eficiencia social, considerada en gran medida en términos de eficiencia económica, debe ser considerada como un "meta valor", incluyendo dentro de su ámbito de acción aspiraciones como la igualdad social, la movilidad e incluso la cohesión social.

El concepto de aprendizaje durante toda la vida ha sido reflexionado, ampliado y vinculado a la producción de individuos responsables (Rose 1999). Según la UNESCO (2006, pág. 13) el aprendizaje no solo debe "adaptarse a los cambios en la naturaleza del trabajo, sino que también debe constituir un proceso continuo de formación de seres humanos completos, su conocimiento y aptitudes, así como la facultad crítica y la capacidad de actuar". El aprendizaje durante toda la vida, por tanto, debería ser fomentado a través de una red en todo el sistema de "caminos de aprendizaje", que se extiendan desde la primera infancia hasta atravesar todas las etapas de la edad adulta, tanto en ámbitos oficiales como no oficiales, cumpliendo objetivos "sociales y económicos de forma simultánea al proveer beneficios a largo plazo para los individuos, empresas, la

© Ediciones Morata, S. L.

economía y la sociedad en general" (OCDE 1996). En ambas declaraciones, la movilidad social se convierte en un resultado funcional de la eficiencia económica y el impulso igualitario se colapsa sobremanera, subordinándose al objetivo preponderante de desarrollar los recursos humanos necesarios para cambiar la economía mundial.

Esta noción neoliberal de aprendizaje durante toda la vida presupone que la educación es un bien privado que provee beneficios para el consumidor individual. Como un bien privado, la educación se considera una mercancía que puede proveer una ventaja individual. Sin embargo, al mismo tiempo, la educación se convierte en algo que se puede utilizar para diferenciar a las personas en términos de su valor económico. De esta manera, la educación se encauza más hacia el cumplimiento de las necesidades del mercado que hacia las de las comunidades. Los sistemas educativos que no satisfacen los objetivos económicos funcionales y explícitos se descartan como ineficientes e inefectivos. De hecho, los medios populares y las corporaciones propagan esta presunción enormemente ideológica al reclamar reformas diseñadas no solo para producir trabajadores que sean autónomos, auto-capitalizadores y autosuficientes, sino también para responsabilizar más a profesores y burocracias educativas (EDWARDS 1997).

Lo que sugiere este discurso es que el planteamiento actual del aprendizaje durante toda la vida se encuentra más motivado por una agenda política de control social (véase COFFIELD 1999) que por una cuestión de transformación social a través de la educación. Se basa en una idea de la sociedad humana inevitablemente competitiva vinculada a las nuevas formas de capitalismo. Sin embargo, esta visión amplía la brecha entre las personas según su supuesto valor. Presupone una economía moral en la que la gente solo se ve motivada por intereses propios, con poca capacidad de altruismo y cooperación que no sea destinada a maximizar el rendimiento del capital. La educación en sí supone una forma de capital que se intercambia en el mercado en gran parte para beneficio personal. Así, el aprendizaje durante toda la vida se considera necesario, no como un modo de crear una comunidad informada y reflexiva, sino como una inversión en la que los individuos, corporaciones y naciones incrementan su nivel de productividad.

Privatización y políticas de opción

Sumado a éste énfasis en el mercado están las ideas de privatización y opción en la educación. En años recientes, ambos han sido fomentados como la mayor panacea para los desafíos a los que se enfrenta la educación en la era de la globalización. Las propuestas de reformas por parte de gobiernos y corporaciones han destacado la eficiencia que se puede obtener de la transferencia de servicios provista por el sector público a una variedad de intereses del sec-

© Ediciones Morata, S. L.

tor privado, y al dar más opciones al consumidor educativo. Sin embargo, estos conceptos son extremadamente ideológicos y se sitúan en el imaginario neoliberal de la globalización.

La idea de la privatización surgió en los años setenta como un intento por parte de países occidentales como Estados Unidos, de separar la toma de decisiones en el ámbito de la política pública de la ejecución de la provisión de servicios. Tres décadas más tarde se ha hecho globalmente predominante, y cada vez es más evidente que es la única manera de asegurar que los servicios públicos, incluyendo la educación, se impartan de manera eficiente y efectiva (BALL y YOUDELL 2008). Ha llegado a simbolizar una nueva forma de contemplar las instituciones públicas y el papel del Estado en la gestión de los asuntos de sus ciudadanos. Al amparo de esta extensa corriente filosófica, muchas actividades se configuran como privatizaciones, las cuales oscilan desde la venta de empresas públicas a la contratación de servicios públicos externos a contratistas privados, ya sean individuos o corporaciones. De acuerdo con BRAY (1996), la privatización de la educación adopta al menos tres formas: transferir la propiedad de las instituciones públicas, cambiar el equilibrio sectorial sin diseñar de nuevo las instituciones ya existentes, e incrementar los fondos y la ayuda del Gobierno para las instituciones privadas. BRAY probablemente hubiera añadido a la lista contratar funciones y servicios externos. De hecho, contratar fuera y vender empresas puede ser una de las modalidades de privatización más influyentes en el sector público contemporáneo. Así pues, podemos ver por qué BALL (2007) habla de "privatizaciones" para captar estos diversos significados y prácticas.

Al igual que la privatización aparece en varias formas, también las razones que dan los gobiernos a favor de la privatización, muchas de las cuales han sido formuladas en términos económicos. Se debate que la privatización conduce a la provisión rentable de servicios públicos y que impulsa la productividad de las entidades gubernamentales. Los gobiernos también sugieren que el poder de los derechos de la propiedad privada, las fuerzas de mercado y la competitividad obtienen lo mejor de los empleados del sector público. De este modo, cuando un sector público se ve obligado a competir con contratistas privados, por fuerza la provisión de servicios es más eficiente; cuando las instituciones públicas son lanzadas a los entornos de mercado, se vuelven más ágiles e innovadoras en términos de organización, y adquieren mayor compromiso respecto a las reformas. Los argumentos económicos a favor de la privatización también lo consideran necesario para el crecimiento, así como para satisfacer la demanda creciente de determinados servicios, incluyendo la educación universitaria. Tales argumentos dan por sentado irremediablemente que el estado de bienestar es cosa del pasado, que se desvanece y ya no es capaz de satisfacer los requerimientos tanto de la sociedad como de los individuos, quienes están cada vez más preocupados por la gestión de sus propios asuntos y desconfían de la capacidad del Estado para ocuparse de ellos.

© Ediciones Morata, S. L.

Muchos de estos argumentos se han convertido en la tónica general, pese a que gran parte no se pueden sostener con datos fidedignos. De modo que, por ejemplo, que los contratistas privados sean más eficientes y rentables al proveer servicios sin comprometer la calidad, es una opinión polémica que ha demostrado repetidamente no tener base y ser quizá inverosímil (BOYER y DRACHE 1996); sin embargo, esto no parece detener a los defensores de la privatización de asegurarlo como si de un mantra se tratase. El caso es que los argumentos económicos por sí solos no pueden justificar la privatización. Hacerlo sería subestimar enormemente la naturaleza política de la agenda de la privatización y fomentarla sería malinterpretar el rol de su ideología. A fin de cuentas, el contexto político en el que se fomenta la privatización es inherentemente ideológico. Está basado en las presunciones casi ontológicas de que el sector privado es intrínsicamente más productivo y eficiente que el sector público.

Estas presunciones están basadas en el concepto filosófico de una sociedad constituida por individuos eficientes con libre capacidad de elección, así como el concepto de gobierno como forzosamente hostil a los intereses del individuo. En consecuencia, las instituciones públicas se consideran organismos distantes e irresponsables que constituyen serias amenazas para los derechos, iniciativas y libertad de la propiedad individual. De acuerdo con esta visión neoliberal, la libertad individual no es el único valor que está en peligro bajo las instituciones gubernamentales; la justicia también. La justicia, se supone, abarca el deseo permanente de los gobiernos de redistribuir la riqueza que nunca es suya y porque pretenden controlar asuntos particulares que es mejor dejarlos al criterio individual. Mientras que el neoliberalismo admite que la redistribución y control pueda ser necesario, sugiere que el estado de bienestar keynesiano sobrepasó su mando democrático y ha dejado de ser relevante para la vida económica y social contemporánea, en especial bajo las condiciones culturales de la globalización. Por supuesto, la crisis financiera global de 2008 ha abierto una vez más los debates públicos y políticos en torno a estas demandas.

La libertad, la justicia y la eficiencia son por tanto ingredientes clave que respaldan la ideología neoliberal, identificada cada vez más en la imagen de esta tendencia. Estos conceptos sociales, desarrollados con un sentido y significado particular dentro de las tradiciones democráticas sociales, han sido rearticulados de forma sistemática. En el discurso neoliberal, la idea de libertad, por ejemplo, se ha vinculado a una visión negativa de liberad como "libertad desde", en lugar de un punto de vista positivo como "libertad para" como lo ha expresado por ejemplo Amartya SEN (1999), que ha definido la libertad en términos de las capacidades que tienen las personas para tomar decisiones y vivir vidas dignas, libres de la pobreza y de la explotación.

De forma similar, la idea de la justicia se ha reducido a derechos de propiedad, en lugar integrarse en los derechos personales (BOWLES y GINTIS 1985). Un derecho de propiedad confiere a los individuos el poder de participar en relacio-

© Ediciones Morata, S. L.

nes sociales según el grado de su propiedad, mientras que los derechos personales están basados en la simple pertenencia a su colectivo social. Los derechos personales implican igualdad de trato de los ciudadanos, la capacidad de disfrutar de su autonomía, igual acceso a la participación en la toma de decisiones de las instituciones sociales y reciprocidad en las relaciones de poder y autoridad. La visión neoliberal de justicia, por otro lado, se sitúa en los procesos de adquisición y producción en lugar de en la necesidad de crear vidas comunitarias y sociales caracterizadas por una vida digna para todos. Tal concepto de libertad privilegia forzosamente a la clase capitalista dominante, que puede acceder a los derechos de propiedad en un sistema de relaciones de poder asimétricas y de explotación laboral (APPLE 2001).

La estructura neoliberal de la eficiencia, como ya hemos señalado, es igual de problemática porque no se puede interpretar de manera neutral, como hacen a menudo los teóricos neoliberales, sin hacer referencia a los criterios más fundamentales, morales y políticos con los que se pueden contrastar. Nada es eficiente en su propio derecho. En un entorno organizacional, la eficiencia siempre conduce al control sobre las personas, adquirido a través de, o bien sanciones, o conformidad hegemónica. Lo que demuestra esta breve exposición, entonces, es que para abarcar la interpretación de los conceptos de libertad, justicia y eficiencia en términos neoliberales, hay que aceptar una cierta modalidad de existencia predilecta y, así ser introducido en los procesos de gubernamentalidad descritos por FOUCAULT (1991).

Las presunciones filosóficas en relación a esta modalidad de existencia predilecta respalda la mayoría de las teorías de privatización. Entre las principales se encuentran la teoría de la opción pública, la teoría de la agencia, la teoría de análisis de coste de transacción, la nueva teoría de gestión pública y la teoría de derechos de propiedad. Cada una de estas teorías presupone que las razones clave para la privatización reside en la necesidad de incrementar la eficiencia económica a través de un mejor rendimiento y control organizacional, como medio de incrementar el bienestar de los ciudadanos. La teoría de la opción pública está basada en la noción fundamental de que el interés propio domina el comportamiento humano y constituye en los seres humanos una "racionalidad maximizadora de beneficios"; que los individuos pueden expresar sus preferencias personales de manera mucho más efectiva a través de los intercambios de mercado que, digamos, a través de la participación política; y que el rol del gobierno debería por tanto estar restringido a establecer objetivos políticos de alto nivel en lugar de suministrar los servicios en sí. La teoría de la agencia considera el suministro de servicios a través de una organización como una serie de contratos que, si se establecen y operan favorablemente, pueden generar niveles significativos de eficiencia. La teoría del análisis de costes de transacción plantea que los costes organizacionales de las transacciones comerciales se pueden minimizar y hacer más eficientes a través de la integración vertical, adquirida mejor median-

© Ediciones Morata, S. L.

te la privatización de todas las funciones de una organización, excepto aquellas consideradas absolutamente centrales para una misión organizacional.

La idea de la nueva gestión pública (LANE 2000) comparte sus ideas con las teorías de la agencia y del análisis del coste transaccional, y las aplica al sector público. Enfatiza una variedad de conceptos que se han convertido en la corriente actual de la educación superior en todo el mundo. A nivel colectivo estos conceptos equivalen a lo que WATERS (1995) llama "ecumenismo organizacional", una idealización de la conducta organizacional apropiada. Estos conceptos incluyen habilidades genéricas de gestión; objetivos de rendimiento cuantificado; devolución; la separación de funciones políticas, comerciales y no comerciales; el uso de prácticas del sector privado tales como planes empresariales y prácticas flexibles de empleo; inventario "justo a tiempo"; incentivos monetarios; recorte de gastos; y sobre todo la privatización de las llamadas funciones y servicios secundarios. Así pues, destaca una preferencia por la propiedad privada y prescribe, en la medida de lo posible, el uso de contrataciones externas y competitividad/libre competencia en la provisión de servicios públicos.

La teoría de los derechos de propiedad es afín a estos conceptos, ya que afirma que la propiedad privada de los activos de una organización resulta en una mayor rentabilidad y efectividad. En cada una de estas teorías, el énfasis en los principios de la eficiencia, efectividad, productividad y rentabilidad es primordial. Además, estas teorías presuponen que los principios son genéricos y se aplican por igual a todo tipo de organizaciones, ya sean comerciales u orientadas al mercado de servicios privados o públicos. Al tiempo que las organizaciones trabajan cada vez más en la esfera internacional, estas teorías buscan universalizar estos principios absteniéndose de prácticas organizacionales que están situadas en las tradiciones culturales locales y nacionales.

Sin embargo, estas teorías encubren una diversidad de presunciones filosóficas sobre la mejor organización de la sociedad y de sus instituciones. En la medida en que estas teorías proveen justificación empírica para sus diversas demandas de eficiencia y productividad, lo hacen en un marco auto referencial en el que para ellos es evidente que sus principios son buenos, aun cuando puedan entrar en conflicto con otros objetivos igual de importantes. Las instituciones públicas como escuelas y universidades tienen objetivos múltiples y complejos; pero el enfoque de estas teorías solo abarca una estrecha variedad de metas, lo que hace difícil, si no imposible, evaluar las reivindicaciones justificativas que hacen sus proponentes, ya que a diferencia de las empresas comerciales, el rendimiento del sector público en su conjunto no constituye una única evaluación válida de la efectividad de una agencia. Sin embargo, la mayoría de los defensores de la privatización intentan hacer precisamente esto: a menudo tratan la eficiencia como un principio fundacional, un fin en su propio derecho. Al hacerlo, claramente muestran la realidad de los argumentos ideológicos a favor de la privatización. Puesto que en realidad nadie se opone a la eficiencia ni a los benefi-

© Ediciones Morata, S. L.

cios, el énfasis del neoliberalismo sobre estos principios parece obvio y por tanto es altamente persuasivo. No obstante, solo son refutables cuando están yuxtapuestos con otros objetivos igualmente valiosos y relacionados con el servicio. Y mientras estas refutaciones son oscurecidas por términos estrictamente definidos de libertad y justicia, como ya hemos observado, el énfasis en la eficiencia y la eficacia eclipsa los poderosos intereses capitalistas de élite a los que sirve la privatización. Así pues, la idea de la privatización funciona como una ideología.

El concepto de elección se puede ver como una forma de privatización y tropieza de forma similar con diversas contradicciones. Como construcción política, surge en los setenta y se convierte enseguida en una prescripción política central de la nueva Derecha y de la ideología libertaria. La idea de que los padres debían tener la posibilidad de elegir el colegio para sus hijos apelaba no solo a los libertarios con su compromiso ideológico con el mercado, sino también a los conservadores sociales que fomentaban los valores de la familia. En el Reino Unido, el Acta de Reforma Educativa de 1988 englobaba una versión regulada de la elección de escuelas (WHITTY y cols. 1998), que permitía a los padres escoger entre las escuelas públicas. En Estados Unidos la ideología de opción ha dado lugar a una variedad de iniciativas políticas que incluyen cupones, colegios fletados, colegios imanes e incluso colegios hogares. Otros países también han seguido esta línea iniciada en Estados Unidos e Inglaterra, aunque de un modo muy reglamentado (FORSEY y cols. 2008; CHAKRABARTI y PETERSON 2009).

Según BRIGHOUSE (2003), el proceso genérico para la elección de escuelas se hace por diversas razones, muchas de las cuales derivan de las teorías altamente polémicas de MILTON y Rose FRIEDMAN (1990). En *primer lugar,* la elección es un derecho fundamental que tienen los padres para sus hijos, y por tanto cualquier interferencia por parte del Estado en su ejercicio es ilegal. *Segundo,* se dice que el modelo burocrático estándar de la educación distancia a los padres de su escuela, creando una posible disyuntiva entre sus valores y los de las prácticas de la enseñanza pública. *Tercero,* se sugiere que los gastos de enseñanza se pueden reducir por la elección, y que los colegios privados pueden proveer educación a un coste mucho menor por alumno que los colegios públicos. Esta es una variante del argumento de eficiencia que es central para la creencia neoliberal, según la cual, las provisiones del Estado son necesariamente ineficientes y hasta ineficaces. *Cuarto,* se afirma que con el derecho a elegir posiblemente se producirá una mayor diversidad de escuelas y que los empresarios educativos experimenten e innoven en un esfuerzo por satisfacer las múltiples necesidades educativas en el mercado. *Por último,* se cree que hay algo fundamentalmente injusto en un sistema que da la opción a los ricos, por tanto privando a los pobres de disfrutar de una variedad de provisiones.

Lo que debe quedar claro de estas consideraciones sobre las diversas razones para la elección de escuela es que todos estos argumentos giran en torno a los cinco valores que STONE (2001) identifica como básicos para todas las políti-

© Ediciones Morata, S. L.

cas públicas, fundamentalmente equidad, eficiencia, seguridad, libertad y comunidad. Sin embargo, al margen de los méritos de estos argumentos, también está claro que los valores de eficiencia y libertad son dominantes, mientras que las cuestiones relacionadas con el papel de la educación en construir y sostener una comunidad son relegados. Asimismo, tal como se expresan las consideraciones sobre la equidad, éstas parecen falsas, puesto que se enmarcan en términos de mercado. Los pobres no se pueden permitir un colegio privado. La idea de que la desigualdad se puede eliminar sin extender la elección a todos al privar de la elección a los ricos, ni siquiera se contempla en estos argumentos, basados en un liberalismo que presupone que "los individuos son los únicos objetos intrínsecos del interés moral" (BRIGHOUSE 2003, pág. 5). Estos razonamientos para la elección escolar son neoliberales en el sentido de que se oponen a la intervención estatal en la vida de las personas a favor de los principios de mercado con los que organizar la vida social. Por consiguiente, se sitúan en un imaginario social neoliberal que conduce a los políticos a prever los límites de las formaciones sociales.

Conclusión

En este capítulo hemos tratado algunas de las maneras en las que, bajo las condiciones de la globalización, los valores educativos se han interpretado a través de un imaginario neoliberal y cómo esto, en años recientes, ha reconfigurado el terreno discursivo en el que se desarrolla, articula y promulga la política educativa en todos países del mundo. Hemos debatido que este imaginario ha redefinido los valores educativos en términos económicos, vinculados a los intereses de una eficiencia social. Ha destacado la importancia de las dinámicas de mercado en la organización de la educación en torno a una visión de la educación como un bien privado. Ha vinculado los propósitos de la educación a los requerimientos de la economía global. Sin embargo, no hay nada inevitable o necesario en el hecho de ubicar a la globalización en su imaginario. En efecto, es posible entender los hechos de la interconectividad e interdependencia global de formas radicalmente diferentes en las que se reconsideren los valores educativos que no simplemente anhelan retornar a algún pasado idealizado, sino que nos requieren participar en las transformaciones que han tenido lugar a partir de los desarrollos recientes en las tecnologías de información y comunicación, de manera que no se prioricen los intereses económicos sobre los humanos.

A pesar de que no existe evidencia de que el imaginario neoliberal de la globalización esté en declive, es cada vez más evidente que ha dado lugar a una variedad de contraindicaciones que ya no se pueden ignorar. Por ejemplo, el fomento del valor de la eficiencia sobre otros valores ha dejado a muchos educadores, escuelas y sistemas educativos privados del derecho de representación,

© Ediciones Morata, S. L.

en especial cuando se espera que conformen regímenes de responsabilidad no realistas y transmitan resultados para los que no han recibido fondos o recursos adecuados. Su profesionalidad ha sido privada de cualquier sentido real, ya que son requeridos a ser eficientes y eficaces en contextos que son mucho más complejos a nivel cultural, económico y político de lo que muchos gobiernos y OIGs a menudo dan por hecho. Al mismo tiempo, la transición política hacia la privatización ha comprometido el objetivo de acceso e igualdad y ha extendido las desigualdades no solo en todas las naciones, sino también en las propias comunidades. Ha hecho más difícil cumplir con los objetivos de igualdad de género y racial. Mientras que la globalización neoliberal hegemónica ha beneficiado enormemente a algunos países y grupos individuales, ha tenido consecuencias desastrosas para otras, cuyas perspectivas económicas han declinado y sus tradiciones culturales se han visto minadas.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO V

Currículum, pedagogía y evaluación

Introducción

En su documento de gran influencia "Clasificación y enmarcación del conocimiento educativo", Basil BERNSTEIN (1971) contempló el currículum, la pedagogía y la evaluación como los tres sistemas de mensajes de la enseñanza. Utiliza la noción de "sistema de mensajes" para denominar aquellos aspectos de la enseñanza que tienen mayor impacto social y que vincula a las escuelas y a sus sistemas de mensajes a la cultura general y a la reproducción de dicha cultura y del sistema social asociado. Observó que "el modo en que una sociedad selecciona, clasifica, distribuye, transmite y evalúa el conocimiento educativo que considera público, refleja tanto la distribución de poder como los principios de control social (Ibíd., pág. 47). La tradición selectiva del currículum, por tanto, está ligada a cuestiones de poder social. De igual forma, BERNSTEIN (2004, pág. 196) contemplaba la pedagogía como una "transmisión cultural" al sugerir que es "una herramienta exclusivamente humana para la producción y la reproducción de la cultura". Para BERNSTEIN, la idea de la evaluación incluía estrategias para controlar y evaluar el rendimiento. Consideraba que estos tres sistemas de mensajes estaban inextricablemente vinculados, con lo cual los cambios en uno afectaba a los otros dos.

Por tradición, los asuntos relacionados con el currículum, la pedagogía y la evaluación no han sido temas centrales en los estudios de política educativa. Estos estudios y los del currículum se han considerado por lo general escenarios separados de la teoría y la práctica. Los estudios de política educativa tendían a centrarse en casi todos los aspectos de los procesos educativos excepto aquellos relacionados con el currículum, la pedagogía y la evaluación. Así pues,

© Ediciones Morata, S. L.

los estudios políticos han tratado cuestiones relacionadas con fondos e igualdad, pero habitualmente no tenían en consideración sus efectos sobre la práctica del currículum, la pedagogía y la evaluación. Las áreas de currículum y la política educativa, por tanto, han sido consideradas por separado y ubicadas en diferentes espacios académicos y organizacionales. De hecho, en el *realpolitik* de la política educativa, en algunas épocas ha habido verdaderas tensiones entre las autoridades legales que supervisan el currículum y los exámenes, y los ministerios de Educación que se centran más en asuntos políticos y relativos a la plantilla. Esta separación ha servido para marginar los asuntos relacionados al currículum, la pedagogía y la evaluación en los debates políticos y en el desarrollo de los estudios de política educativa. Sin embargo, son estos tres sistemas de mensajes los que enmarcan el núcleo de la labor docente y documentan sus lógicas de práctica. Es quizá por este motivo que los profesores a menudo no son conscientes de las políticas que repercuten en su trabajo. Más aún, sugerimos que el logro de algunos objetivos políticos en la educación requiere que la política tenga cierto impacto en los sistemas de mensajes.

En este capítulo queremos explorar las políticas de los tres sistemas de mensajes en el marco general de las políticas educativas al mostrar cómo están inextricablemente vinculadas y cómo estas políticas deben involucrarse de una forma más directa en las cuestiones prácticas para poder ser efectivas. Queremos indicar que, en el contexto de la globalización, la reforma de política educativa ahora está íntimamente ligada al modo en que se revisa el currículum, la pedagogía y la evaluación. Pero, como ya hemos señalado, la globalización es un concepto polémico y es en la reformulación de estos sistemas de mensajes donde se hacen evidentes las interpretaciones concurrentes de la globalización. De hecho, como hemos mencionado, las reformas con respecto al currículum, la pedagogía y la evaluación se presentan cada vez más en términos de un discurso sobre los desafíos y oportunidades aceleradas por la globalización. Se formula un reto clave en cuanto al papel de los sistemas de mensaje al preparar a los estudiantes para participar en la economía global, realzando de esta manera la competitividad nacional. Esto acarrea repercusiones para reimaginar la nación y el rol que desempeñan los sistemas de mensajes para transformar la identidad y ciudadanía, y fomentar una cohesión social.

Este enfoque en la competitividad global de las naciones ha aumentado el alcance de los sistemas de mensajes de BERNSTEIN, que ahora entrañan una mayor preocupación por las pruebas y el rendimiento. Cada vez más, los sistemas educativos en todo el mundo han empezado a replantear sus sistemas, utilizando regímenes estandarizados de evaluación, tanto nacionales como internacionales. De hecho se podría debatir que ahora las evaluaciones constituyen un cuarto sistema de mensajes, a través del cual los políticos buscan guiar la práctica local mediante diversas demandas y estructuras de responsabilidad. Los exámenes se han convertido en un elemento central de los regímenes polí-

© Ediciones Morata, S. L.

ticos y se podrían ver como una versión reducida del sistema de mensajes de evaluación potencialmente más amplio.

En lo que sigue, discutimos varios ejemplos de los intensos debates políticos sobre cómo replantear el currículum, la pedagogía y la evaluación en los Estados-nación y sobre la necesidad de las evaluaciones. Los exámenes se centran en el supuesto de que la globalización exige nuevas habilidades, conocimientos y disposiciones, así como sistemas más eficientes y eficaces logrados a través de regímenes de responsabilidad más fuertes y coordinados. En línea con el argumento de este libro, también se puede ver que en estos sistemas de rendición de cuentas hay un elemento global.

Interpretar los imperativos globales

Para demostrar la importancia política del currículum puede ser útil considerar las medidas respecto al currículum nacional en Inglaterra y Australia. Mediante el Acta de Reforma Educativa (1988) del gobierno Thatcher se creó en Inglaterra por primera vez el currículum nacional en la enseñanza. Hasta ese momento, se había establecido mucha más autoridad y poder a escala local (incluyendo varios consejos de examinadores), siendo también el lugar donde existía la legislación más progresista y antirracista y de igualdad de oportunidades en el empleo. Thatcher y los gobiernos sucesivos han continuado fortaleciendo el brazo del gobierno nacional en la política educativa de Inglaterra frente a las autoridades locales. El paso Thatcher hacia un currículum nacional tuvo una motivación ideológica; por un lado se trataba de lo que la ideología de la Nueva Derecha consideraba derrotar al "productor" o "la conquista del proveedor", de los maestros de la institución de la enseñanza, su postura política y de forma similar, respecto a las autoridades locales; a otro nivel, se trataba de la producción de ciudadanos nacionales de determinada clase, quizá unos con más miras a las glorias del pasado que al futuro, lo que denominó "currículum de los muertos", vinculado al proyecto político de la Nueva Derecha para la restauración cultural y el nuevo individualismo (BALL 1994). Estos argumentos y tendencias políticas se pueden contrastar con las del subsiguiente gobierno, New Labour, que considera que el currículum nacional afianza los tipos de habilidades y capital humano necesarios para la economía posindustrial y la competitividad de la economía nacional dentro de la economía global.

La situación de la enseñanza en Australia conforme a la Constitución, ha sido responsabilidad de los estados en lugar del gobierno nacional en el complejo federalismo de la política educativa australiana (LINGARD 2000). Así, el currículum y las políticas y prácticas de evaluación se han determinado en las jurisdicciones estatales. Sin embargo, los gobiernos federales laboristas de HAWKE y KEATING (1983-1996) buscaban crear un currículum nacional justificado por diversas

© Ediciones Morata, S. L.

razones, incluyendo la necesidad de un enfoque nacional de la enseñanza para producir el capital humano supuestamente necesario para la competitividad económica nacional, así como manifestaciones de eficiencia y un argumento (¿falso?) sobre los intereses de los estudiantes que se desplazaban con agilidad por todas las fronteras nacionales. No obstante, el resultado de esta versión del federalismo en la enseñanza fue la creación de Declaraciones sobre el programa Nacional de Estudios y Perfiles (National Curriculum Statements and Profiles). Se trataba de un acuerdo en base al mínimo común denominador o tal vez con un amplio nivel de abstracción. En definitiva, la enseñanza y el currículum aún eran controlados a nivel estatal.

Durante las primeras etapas del gobierno conservador de HOWARD, elegido a finales de 1966 y quien al menos en su primer período fue más federalista que los anteriores gobiernos laboristas, el compromiso para crear un currículum nacional en cierto modo se debilitó. Sin embargo, en las últimas etapas, el gobierno HOWARD (1996-2007) una vez más suscitó la pregunta de la necesidad de un currículum nacional, de un sistema nacional uniforme de evaluación y examen, y de exámenes estandarizados nacionales. Este movimiento tuvo motivaciones económicas e ideologías más abiertas respecto a la tradición exclusiva del currículum escolar, en particular en la historia vinculada a guerras culturales y la alfabetización (SNYDER 2008). Esto recibió, en términos generales, el apoyo bipartidista de lo que constituía en aquel momento la oposición laborista o al menos fue la necesidad de un currículum nacional, aunque no tanto la motivación ideológica. Un tema central en la plataforma electoral del partido laborista a finales de 2007 en las elecciones federales fue la llamada "revolución educativa", comparable al mantra político de Tony Blair en las elecciones de 1997 de "educación, educación, educación". Y un componente clave de esto fue el compromiso laborista a establecer un currículum nacional, al menos en primera instancia para las asignaturas de lengua inglesa, matemáticas e historia. No obstante, debemos añadir que en la estructura política federal/estatal de Australia, un currículum siempre está mediado de alguna manera por estructuras federales e intereses estatales. Esta mediación se puede contrastar con las posibilidades de desarrollos nacionales respecto a los sistemas de mensajes en una forma unitaria de gobierno, como en Nueva Zelanda.

Señalamos estos dos ejemplos de currículum nacional para hacer constar que la globalización ha afectado a todo tipo de políticas educativas, lo cual constituye el argumento para el estudio que realizamos en este libro sobre política educativa contemporánea. El currículum no es ninguna excepción. De hecho la reforma curricular ha estado ligada a la reconstitución de la educación como arma central de la política económica nacional, siendo esencial para la comunidad imaginada que la nación desea construir a través de la enseñanza. Ambos factores a su manera son respuestas a las presiones de la globalización. El primero concierne al desarrollo de lo que se percibe como las habilidades y disposi-

© Ediciones Morata, S. L.

ciones que se consideran necesarias para la llamada economía del conocimiento y la globalización; el último tiene que ver con construir la comunidad imaginada que corresponde a la nación en el contexto de los flujos crecientes de emigrantes y de la naturaleza multi étnica resultante de la comunidad nacional. Esto ha hecho mella en el supuesto (siempre erróneo) de la homología entre nación y étnica. Por añadidura, todas las naciones del mundo intentan mejorar tanto la cantidad como la calidad de su capital humano. Por fuerza esto implica un enfoque en el currículum y, como discutiremos más adelante, un enfoque sobre evaluación y exámenes y nuevos rendimientos como parte de la "cultura de auditorías" (POWER 1997). En particular, el enfoque sobre el currículum con frecuencia trata de cómo servir a un grupo más amplio de enseñanza superior de lo que se ha hecho a lo largo de la historia y cómo equilibrar el currículum académico con una educación más orientada hacia lo vocacional. Algunas naciones se han centrado en la educación infantil en un intento de recusar el nexo del éxito de clase/educativo social. Esto también está ligado al proyecto de aumentar la totalidad del capital humano de la nación y asegurar una mayor retención de estudiantes a largo plazo y hasta el final de la enseñanza secundaria, y un mayor índice de participación en la educación universitaria.

La reforma del currículum escocés, *A Curriculum for Excellence*, publicado en noviembre de 2004, refleja con precisión la presión política sobre lo que hasta entonces fue el enfoque académico del currículum en Escocia impartido en todas las escuelas de enseñanza secundaria. Los resultados pretendidos de la enseñanza de acuerdo con *A Curriculum for Excellence* es la producción de "alumnos con éxito", "individuos confiados", "ciudadanos responsables" y "contribuidores efectivos" que conforman el diseño del currículum para edades comprendidas entre 3 y 18 años (Ministerio de Educación del Gobierno escocés 2007).

En Queensland, Australia, la creación de Queensland Studies Authority, que gestiona el currículum, evaluaciones y exámenes a lo largo de toda la escolaridad, desde preescolar hasta el final de la secundaria y la educación superior, tenía como fundamento la necesidad del llamado "currículum ininterrumpido" a lo largo de la enseñanza obligatoria y la necesidad relativa de incluir actividades complementarias en el programa de estudios de la enseñanza no obligatoria. El interés político residía en que todos los estudiantes completaran 12 años de estudios o su equivalente. Esta autoridad reemplazó otras autoridades estatales que gestionaban el currículum P-10 y el currículum de enseñanza superior respectivamente.

El gobierno laborista de Brown se ha comprometido hasta el 2015 a incrementar la enseñanza obligatoria hasta los 18 años y que el 50 por ciento asista a la universidad. Este compromiso político sitúa el currículum de la enseñanza superior en la vanguardia de los intereses políticos. Estas consideraciones han precipitado la defensa del currículum académico del *A-level*, o nivel avanzado, así como diversas oposiciones a su aplicación. Además, el rendimiento

© Ediciones Morata, S. L.

aparentemente mejorado de los estudiantes respecto a este nivel y a los exámenes GCSE —Certificado General de Educación Secundaria— ha reiterado la demanda de exámenes más difíciles, una clara articulación de las funciones de selección y clasificación de la enseñanza y el interés mostrado por los niveles "estandarizados".

El último apunte sobre la globalización y currículum es que aunque las presiones sobre la reforma curricular pueden ser similares en todo el mundo, las reformas resultantes siempre tienen un carácter vernacular en la medida en que se desarrollan paulatinamente en base a lo que se ha hecho con anterioridad en determinados sistemas educativos. Respecto a las relaciones incrementales en el desarrollo político, TAYLOR y cols. han argumentado que podemos debatir de un modo similar sobre el cambio curricular: "siempre hay una historia anterior de acontecimientos significativos, un determinado clima ideológico y un contexto social y económico".

La comparación de esta reforma vernacular del currículum con los discursos políticos globalizados resulta muy evidente al considerar los movimientos colectivos en los países de la ASEAN para desarrollar un enfoque posnacional de los currícula y pedagogías cuyo objetivo es impulsar la actividad económica regional y crear una identidad posnacional o regional (KOH 2007, 2008). Las estructuras políticas también intervienen en las posibilidades de una reforma curricular, así como en los diversos movimientos hacia un currículum nacional en Australia. Asimismo, la mediación realizada por el federalismo e intereses estatales presenta un buen ejemplo de ello. Lo mismo ocurre con la estructura política federal en Estados Unidos, pero las reformas *No Child Left Behind* de Bush también han afectado al currículum y a las pedagogías en las escuelas americanas (HURSH 2008) que están, como en Australia, bajo la jurisdicción de los estados. HURSH (Ibíd.) afirma que en aquellos estados sin currículum impuesto, las pruebas requeridas por la legislación federal *No Child Left Behind* han contribuido a instaurar un currículum de facto. Podríamos retroceder más en la historia de la política educativa en EE.UU. y examinar los efectos del informe federal *A Nation risk* (National Comisión on Excellence in Education 1983) para comprobar cómo afectó este informe, como política de facto, la producción de políticas educativas en los estados y el consiguiente enfoque avasallador sobre las normativas y responsabilidades (WEAVER-HIGHTOWER 2008, pág. 157).

Las repercusiones en Alemania después del pobre rendimiento de los alumnos alemanes en el primer PISA en 2000 (GREK 2009) también dieron lugar a algunos intentos de reformas en la enseñanza, mediadas al principio por la estructura política federal alemana, donde los estados, o *Länder,* que controlan los centros educativos, se habían fortalecido frente al gobierno nacional después del fascismo del Tercer Reich. Además, cualquier propuesta de cambio para el currículum de elevado estatus siempre iba en contra de los diversos tipos de intereses investidos y provocaban una resistencia al cambio. BERNSTEIN (2001a, pág. 368)

© Ediciones Morata, S. L.

también sugiere que es más probable que los conocimientos alternativos y prácticas pedagógicas se adopten en instituciones de bajo estatus que en los de alto estatus.

Puesto que la educación se ha reconstituido como un elemento central para la competitividad económica de las naciones en el contexto de una economía global, muchos sistemas educativos han instituido pruebas estandarizadas difíciles para aumentar la media educativa. Este ha sido el caso en Inglaterra, en particular el desarrollado por los gobiernos laboristas a partir de 1997, que utilizaron tablas de clasificación del rendimiento y otros conjuntos de datos sobre todo para la mejora de los programas educativos y no tanto por razones de opción de los padres como parte de un cuasi mercado en la enseñanza. Un compromiso con los mercados y la elección de los padres fue el argumento para la introducción de tablas de clasificación de los anteriores gobiernos conservadores de Thatcher y Major, entre 1979 y 1997. El uso de datos de rendimiento para mejorar los resultados educativos de todos los estudiantes ha recibido mayor impulso a través del ensayo en Inglaterra de *Making Good Progress* (Department for Education and Skills 2006), que pretende utilizar los datos del rendimiento personal para reestructurar las prácticas de clase orientadas al progreso de los estudiantes.

La instigación de tales regímenes de pruebas por lo general ha experimentado resistencia por parte del claustro y equipos representativos, tales como los sindicatos de profesores y asociaciones profesionales debido a las repercusiones negativas (es decir, los efectos reduccionistas y limitantes) de estas pruebas en el currículum y en la pedagogía, así como en el profesionalismo del equipo docente reconstituido por estas reformas. En los mecanismos políticos más poderosos, como el aplicado en Inglaterra mediante los exámenes SATS (Standardised Attainment Tests) en las etapas Key Stage 1, 2 y 3 (Educación Primaria) y en las pruebas estandarizadas que predominan en la enseñanza en la mayoría de los estados de EE.UU., y fortalecido por las demandas de la ley federal *No Child Left Behind* (Hursh 2008), observamos una transferencia de la autoridad educativa, desde el maestro profesional a las pruebas estandarizadas y a quienes las elaboran. Apple (2001) incluso considera que esta nueva clase de técnicos implicados en la elaboración de pruebas se benefician de tales regímenes políticos. Queremos hacer hincapié en las disposiciones y lógicas de prácticas contrastantes entre los creadores de las pruebas y los profesores.

A otro nivel, dichas pruebas podrían ser fundamentales para las nuevas responsabilidades que forman parte de lo que Power (1997) denominó la "sociedad auditada", que a su vez es parte de una nueva gestión pública en la que la política central dirige a cierta distancia. Este nuevo enfoque de gestión pública sitúa los objetivos generales en el centro, siendo el lugar de práctica responsable del logro de estos objetivos equiparados con los indicadores de rendimiento y los resultados de pruebas estandarizadas y similares. La cultura de auditoría se ha

© Ediciones Morata, S. L.

manifestado de un modo particular en los sistemas educativos y está vinculada a la rendición de cuentas y a las evaluaciones sumativas. Los profesores se muestran más afines a la evaluación formativa, ya que consideran que impulsa el aprendizaje, lo que se ha denominado evaluación *para* el aprendizaje.

Este conjunto de procesos se podría englobar en la idea de "política como números" (ROSE 1999), que considera los datos de los resultados de diversos tipos, centrales para los desarrollos políticos en los sistemas educativos. Un buen ejemplo es Queensland, donde los estudiantes han tenido malos resultados én el National Assessment Program – Literacy and Numeracy (NAPLAN) y como consecuencia, el gobierno ha impuesto una revisión política en busca de sugerencias para superar esta situación. Una de las recomendaciones del Informe Provisional de este estudio fue que los estudiantes de Queensland fueran mejor capacitados para las pruebas.

Dado nuestro interés en la globalización y la educación en este libro, también indicamos que este enfoque de "política como números" tiene una manifestación global en, por ejemplo, el PISA de la OCDE, que busca constituir el mundo como un espacio conmensurado en el que se mide el rendimiento de los estudiantes al final de la enseñanza obligatoria en lengua, ciencias y matemáticas. Las medidas comparativas internacionales del PISA en cuanto a "calidad" y "equidad" en el rendimiento nacional de los estudiantes, han cobrado relevancia en los sistemas nacionales y encabezan la lista de prioridades de los ministros de Educación en los países participantes. Cincuenta y siete países participaron en el PISA en 2006; es decir, participaron casi tantos países no miembros de la OCDE (27) como países miembros (30), y con mayor número de países participantes previstos para la siguiente tanda del PISA en 2009.

Cuando BERNSTEIN habló de los tres sistemas de mensajes de la enseñanza también hizo hincapié en las relaciones simbióticas entre los tres sistemas. Hemos añadido el factor de las pruebas a estos sistemas de mensajes y señalaríamos lo mismo que él: es decir, que también presenta una relación simbiótica respecto a los otros tres sistemas de mensajes. Esto significa que, en efecto, los cambios en un sistema de mensaje, a menudo evaluación y exámenes o currículum, repercuten en los otros dos. Esto está bien ejemplificado en el caso de las evaluaciones estandarizadas de alto nivel a escala estatal en Estados Unidos que, según se ha demostrado, conduce a "pedagogías defensivas" (MCNEIL 2000). DELPIT (2006, pág. XIII), en la nueva edición de su importante estudio sobre las desventajas educativas en Estados Unidos, *Other People's Children* comenta lo siguiente sobre los cambios en la enseñanza americana realizados por el proyecto de ley *No Child Left Behind Act* del presidente Bush:

> Desde la publicación de *Other People's Children*, el sistema educativo del país ha estado atrapado en la corrupción de *No Child Left Behind Act*, que impone pruebas más estandarizadas a los niños de lo que ningún país ha hecho nunca, con cada vez

© Ediciones Morata, S. L.

más distritos escolares urbanos que adoptan el currículum "orientado al maestro" para afrontar las calificaciones bajas. Junto con los consultores, cuyo único propósito es controlar la adherencia del claustro a las lecciones impuestas de antemano, están las estrategias de gestión de clase encomendadas y los estrictos plazos de instrucción que no tienen en cuenta los ritmos naturales de la enseñanza y el aprendizaje.

Siguiendo esta línea, David HURSH (2008) ha escrito un libro basado en un estudio sobre la relación simbiótica entre esta realidad de evaluaciones de alto nivel y lo que él llama "el declive de la enseñanza y del aprendizaje" en Estados Unidos.

En Inglaterra (y respecto a la enseñanza, necesitamos disgregar al Reino Unido en sus partes constituyentes: Escocia, Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra), como ya hemos observado, el gobierno del New Labor ha intentado elevar el nivel de la calidad de la enseñanza y lograr mejoras a través de un énfasis considerable sobre los exámenes Standarised Attainment Tests (SATs) y el rendimiento escolar en el GSCE y en los exámenes públicos del *A level*, o nivel avanzado, y mediante la publicación de tablas de clasificación relacionadas y la imposición de objetivos en las escuelas. El Improving Schools Programme (ISP) es una de las estrategias nacionales que pretende utilizar los datos para la mejora de toda la enseñanza. *Making Good Progress* es otro de estos programas con un enfoque sobre el rendimiento individual de los estudiantes. Estas medidas de la "política como números" han afectado a las pedagogías, limitándolas y reduciendo el contenido del currículum por el que se evalúa mediante pruebas y exámenes, una demostración de la relación simbiótica entre los sistemas de mensajes.

HARTLEY (2003) y RANSON (3003) han demostrado claramente cómo en Inglaterra, el "jardín secreto" del currículum ha dejado de ser un secreto y de qué manera los efectos reduccionistas de los exámenes y del régimen político asociado, incluyendo medidas de responsabilidad, aseguran que las escuelas no puedan cumplir los objetivos políticos de producir pensadores creativos y disposiciones empresariales vinculadas a las demandas de capital humano en una economía del conocimiento globalizada. Asimismo, los políticos educativos en Singapur han advertido los efectos reduccionistas de los sistemas de enseñanza basados en exámenes y centrados en el rendimiento, respecto a la producción de pensadores independientes y creativos (KOH 2004).

Durante la investigación que uno de nosotros dirigió en Queensland, Australia, sobre pedagogías de aula (LINGARD y cols. 2001; LINGARD, HAYES, MILLS y CHRISTIE 2003; HAYES y cols. 2006; LINGARD 2007), encontramos que no había suficiente demanda intelectual en las pedagogías que observamos en unas 1.000 clases para lograr los efectos de aprendizaje deseados para todos los alumnos, en especial estudiantes de entornos desfavorecidos que carecían del capital cultural requerido. Planteamos numerosas hipótesis para explicar esto, como la cobertura del contenido curricular exigida por el plan de estudios, aulas

© Ediciones Morata, S. L.

abarrotadas y el énfasis en el apoyo y cuidado de políticas anteriores en lugar de respaldar la demanda intelectual. Allan LUKE, uno de los investigadores de ese proyecto, comentó sobre esta falta de demanda intelectual en las pedagogías observadas: "la evaluación, las habilidades básicas y el énfasis en el rendimiento ha propiciado la reducción del currículum" y también lo asoció a la "reducción de capacidades mentales y pensamiento crítico de orden superior y menor demanda cognitiva y la profundidad intelectual" (LUKE 2006, pág. 123). Este es otro ejemplo claro de la relación simbiótica entre los sistemas de mensajes.

Otro ejemplo es la implementación diferencial de la política de la Evaluación para el Aprendizaje —Assessment is for Learning (AiFL)— en la política educativa contemporánea de Escocia. Se trata de una política sobre la evaluación formativa como elemento central para una buena pedagogía y buen aprendizaje escolar, que concibe que los múltiples propósitos de la evaluación (tanto formativa como sumativa) como una evaluación *como, de* y *para* el aprendizaje. Esta política, basada en la investigación académica y en las teorías de BLACK y sus colegas (2003) sobre la evaluación formativa, ha sido acogida con entusiasmo en muchas escuelas de Educación Primaria de Escocia, pero de un modo menos intenso en la enseñanza secundaria y superior, donde los exámenes públicos centrados en la evaluación sumativa aún tienen mucho mayor peso. De hecho el AiFL está estructurado como una política para el grupo de edades comprendidas entre 5 y 14 años, aunque debería tener relevancia para todo el ciclo escolar.

Se pueden encontrar nuevas evidencias de la relación simbiótica entre la política de evaluación y el currículum por un lado, y los efectos pedagógicos por otro, respecto al GCSE en Inglaterra, donde el Gobierno ha constituido el porcentaje (más que un tercio) de estudiantes que adquieren cinco calificaciones entre sobresaliente y suficiente en este examen como el "estándar de oro" para medir la calidad de la enseñanza. Las escuelas deben cumplir los objetivos de conseguir que más de un tercio de sus estudiantes logren este estándar de oro. GILLBORN y YOUDELL (2000) han mostrado cómo este marco político ha dado lugar a criterios de selección en las escuelas, con lo que el claustro centra su interés en aquellos estudiantes que están por debajo de este umbral pero con el potencial de lograrlo, y rechazando a otros sin este potencial. LIPMAN (2004), en su estudio sobre la "reforma" educativa en Chicago, demostró efectos de *triage* similares respecto a las evaluaciones estandarizadas y el enfoque en los "niños burbuja", aquellos con posibilidad de alcanzar los estándares y los niveles requeridos de competencia.

Desde principios de los setenta, el sistema de enseñanza de Queensland no hace exámenes públicos, en su lugar, en los niveles superiores al final de la enseñanza secundaria, los alumnos participan en una evaluación moderada por los profesores durante los dos últimos años de escolarización que engloba a todas las escuelas, ya sean públicas o no. También moderan otras evaluaciones docentes mediante el examen Core Skills Test basado en elementos comu-

© Ediciones Morata, S. L.

nes del currículum a lo largo de todo el plan de bachillerato superior. Estos resultados agregados y moderados se utilizan para determinar las calificaciones de acceso a la educación superior. Cuando el gobierno Howard tomó medidas para crear el currículum nacional, uno de sus objetivos era esta perspectiva de evaluaciones de Queensland. El enfoque de Queensland ha producido profesores de enseñanza superior con una amplia formación en evaluaciones (LINGARD y cols. 2006). La naturaleza del Core Skills Test también ha tenido un impacto positivo sobre las pedagogías debido al énfasis sobre resultados de orden superior. En contraste, las pruebas estandarizadas a menudo se utilizan para medir los niveles mínimos, lo que da lugar a un impacto negativo sobre las pedagogías y la amplitud del currículum.

Hasta este punto hemos hablado principalmente sobre el currículum, evaluación y exámenes, en lugar de abordar directamente la pedagogía. Esto se debe a que la tendencia de los sistemas educativos ha sido no tener políticas al respecto. Por ejemplo, en Escocia existe una autoridad estatal responsable de los exámenes y las calificaciones, el Scottish Qualifications Authority, y otro responsable del currículum llamado Teaching and Learning Scotland. Sin embargo, no existen discursos explícitos sobre la pedagogía. Esta es la norma en todos los sistemas educativos y no la excepción. Por consiguiente, la pedagogía ha constituido la esfera de la autonomía del personal docente, mientras que las identidades de los maestros en gran medida se han creado en torno a enseñar a niños, para los maestros de primaria y enseñar a sujetos para los de secundaria. Las pedagogías son básicas para las prácticas del personal docente y aún así no han sido un aspecto primordial de sus identidades (LINGARD 2009). La forma de impartir conocimientos, enmarcado por un currículum y exámenes impuestos, y regímenes de evaluación formaban parte de la autonomía del personal docente. Las políticas pedagógicas por lo general no eran explícitas, sino implícitas en el currículum y en las evaluaciones. Un buen ejemplo es el de Literacy Hour introducido en Inglaterra por el gobierno de Blair en un intento de mejorar los niveles de lectura y escritura a través de la imposición de tiempo asignado y un enfoque particular de la enseñanza. Esta política enumeraba lo que tenían que hacer los profesores durante la hora diaria de instrucción. Como tal, al menos había una pedagogía implícita en la política de una hora de instrucción, pero siempre estaba sujeta a la recontextualización pedagógica por parte de los profesores que la impartían (véase MARSH 2007).

En Nueva Gales del Sur, Australia, el departamento de Estado ha recomendado a las escuelas una política de pedagogía de calidad, un modelo desarrollado a partir de las investigaciones de pedagogía productiva de Queensland mencionado con anterioridad (LINGARD y cols. 2001; LINGARD, HAYES, MILLS y CHRISTIE 2003; LINGARD 2008). Desde nuestro punto de vista, encomendar políticas de pedagogía entraña peligros potenciales. Estas órdenes tienden a disociar a las pedagogías de los intereses epistemológicos y de conocimiento y rechazan la mediación

© Ediciones Morata, S. L.

de la política por el personal docente (LINGARD y MILLS 2007, pág. 236). Necesitamos reconocer la importancia de las pedagogías (y prácticas de evaluación) respecto a lo que los profesores pueden lograr con los alumnos, pero cualquier modelo político de pedagogía o basado en investigaciones tiende a universalizar un modelo. Existen lógicas concurrentes entre la producción política y las características de las prácticas pedagógicas. Como señalan COBURN y STEIN (2006, pág. 42), las prácticas docentes son "siempre locales, ubicadas, emergentes y vinculadas a prácticas anteriores". En contraste, así como ha argumentado BOURDIEU (1998b, pág. 59), el monopolio de lo universal es primordial para el ámbito del poder más amplio y poseído por el Estado, es decir, la política asume y exige una implementación universal. En términos de BOURDIEU, existe un choque entre las lógicas enfrentadas y diferentes de la práctica de producción de política estatal y la práctica pedagógica del personal docente (véase también HARDY y LINGARD 2008 y RAWOLLE y LINGARD 2008). Así pues, dadas estas diferentes lógicas de prácticas opinamos que eventualmente una mecanización de la práctica probablemente resultará de un enfoque político de las pedagogías (ALEXANDER 2004). Esta mecanización con frecuencia se interpreta como una desprofesionalización del equipo docente.

Nos parece que respecto a la mejora de las prácticas pedagógicas es necesario cierto nivel de confianza en los maestros y en su profesionalidad junto con un marco de desarrollo profesional y la creación de comunidades de aprendizaje profesional para el equipo docente en las escuelas. Esto requiere inversión en el desarrollo profesional docente. Sin embargo, la falta de confianza ha sido primordial en relación a las prácticas profesionales de las políticas educativas y sanitarias, por ejemplo en Inglaterra. Podría también ser importante para la "pedagojización" de las identidades docentes para que los profesores empiecen a articular su desarrollo profesional como especialidad pedagógica (LINGARD 2009).

En este libro hemos subrayado la cuestión de que la política educativa en el contexto de la globalización se ha convertido en el núcleo de la política económica. Se podría describir este fenómeno como la economización de la política educativa. A pesar de que en este libro en gran parte deliberamos sobre el *currículum y otros sistemas de mensajes de la enseñanza*, la política educativa y estas cuestiones son significativas en todos los sectores de la educación, incluyendo la enseñanza superior. Queremos señalar que muchas políticas en determinados dominios de la política pública aparte de la educación, por ejemplo, los de la salud, bienestar social y jurídico, ahora son más educativas en cuanto a orientación. BERNSTEIN (2001a, 2001b) escribió sobre la "sociedad totalmente pedagógica" para referirse a la relevancia de la pedagogía en diversas políticas públicas en toda la sociedad, así como en las prácticas políticas y profesionales. En efecto, BERNSTEIN (2001b, pág. 377) afirmó que "el Estado toma medidas para asegurar que no exista espacio o tiempo que no sea pedagógico". En cierto sen-

© Ediciones Morata, S. L.

tido esto está vinculado a lo que se dice acerca de la economía del conocimiento y al sujeto neoliberal como responsable de su educación continuada, concebida como una inversión en sí mismo a lo largo de todo el ciclo vital. Esto es el aprendizaje durante toda la vida bajo un aspecto neoliberal, en lugar de una más humanista o socialemócrata. Aquí se abre un espacio para los estudios de política educativa y curricular. También hay una apertura importante para consideraciones pedagógicas en la teoría social contemporánea (LINGARD y cols. 2008a).

En el Capítulo III sobre el análisis de la política educativa, exponíamos que la globalización exigía que los análisis de política educativa fueran "desparroquializados" (APPADURAI 2001). Una sociedad totalmente pedagógica significa que los estudios de política educativa han de ser desparroquializados de otra forma, más allá de las instituciones educativas "tradicionales". Esto recoge lo que YOUNG (1996) llama la "desdiferenciación" de las instituciones educativas. Los estudios de política educativa pueden tener relación, por ejemplo, con pedagogías asociadas a la "escuela promotora de la salud", producida por los ministerios de Sanidad o con los derechos del consumidor como parte de la política económica entre otros.

En lo que queda de este capítulo consideramos ejemplos concretos del modo en que la globalización ha afectado a las políticas del currículum, evaluación y pruebas. El primer estudio de caso es una reforma curricular que ha hecho pruebas en numerosas escuelas de Queensland entre 2001 y 2009, que tuvo una base de investigación y fue un intento para reconceptualizar el currículum y alinearlo con la evaluación y las pedagogías en el contexto de la globalización. La siguiente sección expone dos ejemplos curriculares del Sur global y demuestra cómo el posicionamiento de estas dos naciones del Sur, Pakistán y Santa Lucía, enmarcan el desarrollo político y el potencial del currículum, al menos en el plano discursivo, con implicaciones en el carácter del currículum y la implementación de la política curricular. En la conclusión del capítulo retomamos brevemente la reflexión sobre las distinciones entre los campos de los estudios de política educativa y los estudios curriculares, y lo que esto significa al contemplar los sistemas de mensajes como políticas.

La reforma New Basics y las pedagogías productivas

Ya hemos mencionado las pedagogías productivas en Queensland, Australia (LINGARD y cols. 2001; LINGARD, HAYES, MILLS y CHRISTIE 2003; HAYES y cols. 2006) que crearon un modelo de pedagogías efectivas y documentaron las pedagogías que se utilizaron en unas 250 clases y en aproximadamente 1.000 lecciones en todo en el Estado, tanto en escuelas públicas de Educación Primaria como Secundaria. El modelo de pedagogías desarrolladas deriva de la obra del americano NEWMANN y sus colegas (1996) sobre "pedagogía auténtica", una amplia

© Ediciones Morata, S. L.

variedad de literatura de pedagogía crítica de sociología de la educación y de los análisis estadísticos de los mapas de las actuales pedagogías de aula. El análisis estadístico reveló un modelo multidimensional de "pedagogías productivas" compuesto por cuatro aspectos: demanda intelectual, conectividad, apoyo y el trabajo con las diferencias de evaluación. La investigación descubrió clases muy comprensivas y solidarias sin la suficiente demanda intelectual y conectividad respecto a las pedagogías y con muy poco trabajo y evaluación de las diferencias. Sobre este último, hemos de reconocer que las estructuras burocráticas de la enseñanza tendían a alentar una pedagogía de homogeneidad en lugar de una pedagogía de diferencias (TRIFONAS 2003; LINGARD 2007). En sus escritos sobre EE.UU., DIMITRIADIS y MCCARTHY (2001) sugirieron que incluso en la multiplicidad de identidades que existe en la actualidad, como respuesta, las pedagogías tienden a domar y a controlar.

En una sección previa de este capítulo también hemos sugerido numerosas hipótesis respecto a por qué existe esta falta de demanda; las retomaremos al examinar la reforma New Basics en Queensland. Aunque, podríamos señalar que el carácter afectivo de las pedagogías documentadas en el estudio fue muy importante y tal vez sea un indicativo del papel del trabajador social que muchos profesores deben adoptar hoy en día en sus prácticas profesionales. En algunas escuelas, en particular aquellas localizadas en comunidades muy desfavorecidas, a menudo las afectadas por las repercusiones de la globalización neoliberal, este rol del personal docente es fundamental para apoyar a los jóvenes y, en algunos casos, son incluso responsables de establecer un nexo entre la escuela y las comunidades más extensas.

El Queensland School Reform Longitudinal Study (QSRLS; LINGARD y cols. 2001), que desarrolló el concepto de pedagogías productivas, ha ejercido influencia en numerosos sistemas educativos y comunidades de investigación, incluyendo Nueva Gales del Sur, Australia, donde se ha consolidado la base del modelo de pedagogía de calidad de dicho sistema; y en Singapur, donde se conduce un ambicioso proyecto de investigación para desarrollar otros modelos de pedagogía que marcan la diferencia (LUKE y HOGAN 2006).

También queremos dejar claro que el QSRLS hizo hincapié en la evidencia de que, de todos los factores de la enseñanza, eran las pedagogías docentes y las prácticas de evaluación las que marcaban la mayor diferencia en los resultados de aprendizaje de los alumnos al mismo que tiempo reconocía la importancia del trasfondo socioeconómico de los estudiantes para un aprendizaje con éxito. Aquí hay algunas perspectivas políticas significativas para contemplar.

Los gobiernos preferirían ver a los maestros, a las escuelas y sus prácticas como la única solución a una amplia variedad de problemas sociales, incluyendo la mejora de la calidad de los resultados y la igualdad de oportunidades educativas. Sin embargo, tal como observó BERNSTEIN hace mucho tiempo, la educación no puede compensar a la sociedad. En una línea similar, LADSON-BILLINGS (2006),

© Ediciones Morata, S. L.

al escribir sobre la llamada "brecha académica" entre los estudiantes blancos y negros en Estados Unidos, rechazó ese concepto y en su lugar habló de una "deuda educacional" que consistía en una deuda histórica, una deuda económica, una deuda socio-política y una deuda moral. Esto significa que la enseñanza por sí sola, incluyendo la reforma de las pedagogías y del currículum, no puede afrontar la "deuda educacional". De hecho, lo que afirman tanto BERNSTEIN como LADSON-BILLINGS es que una sociedad desigual por lo general tiene una provisión desigual de la enseñanza y por tanto no puede ofrecer igualdad de oportunidades educativas para todos.

Los resultados del PISA han confirmado que aquellas sociedades que tienen mayor igualdad de ingresos, riqueza y otros medios económicos —es decir, que tienen escasos coeficientes de GINI de desigualdad— son las que proveen igualdad de oportunidades educativas reales y donde el nexo del éxito de la clase/escuela social es débil (GREEN y cols. 2006). En Australia, el gobierno Rudd del Partido Laborista reconoció que una mayor igualdad educativa depende de la calidad de las prácticas docentes y de una menor desigualdad social, y demandó fondos de discriminación positiva para las "escuelas desfavorecidas". La pregunta política es cómo convertir ese reconocimiento de investigación en políticas educativas que tengan los efectos deseados. El tema del aprendizaje político es interesante en este sentido. Respecto a la educación está claro que las políticas redistributivas son necesarias en el sentido más amplio de la política pública y en especial en la educación.

El QSRLS también ha tenido influencia en Queensland. El Ministerio de Educación, ahora llamado Education Queensland, adoptó el modelo de pedagogías y se comprometió a impiementarlo en todos los sistemas a través del trabajo del desarrollo profesional entre otros. En la actualidad ha comisionado una investigación posterior para asegurar los resultados del compromiso a establecer pedagogías productivas en las prácticas de clase y, por extensión, a los resultados de aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, queremos dejar claro que tal "implementación" requiere trabajar con el personal docente mediante su desarrollo profesional y la creación de comunidades de aprendizaje profesional en las escuelas. Además, la utilización del modelo de pedagogías basadas en las investigaciones aún requiere una mediación profesional y la adaptación de dicho modelo a los elementos específicos de la clase. Esto no es sino otra manifestación de las lógicas concurrentes entre la investigación de política sistémica e investigación por un lado y las prácticas profesionales por otro; una colisión entre la demanda de lo universal y la especificidad de la práctica.

El QSRLS tuvo otro efecto político significativo en Queensland. El profesor Allan LUKE, miembro del equipo de investigación de QSRLS, fue destinado en comisión de servicio a Education Queensland durante el período 1999-2000 como director general adjunto, responsable del pensamiento estratégico sobre el futuro de la enseñanza en el contexto de la globalización y de las conclusiones

© Ediciones Morata, S. L.

del QSRLS. El resultado de la experiencia de LUKE como director general adjunto fue la creación del currículum de ensayo New Basics (2000-2004) en más de 50 escuelas públicas de Queensland entre los cursos 1-9. Este proyecto manifestaba la necesidad de una mejor coordinación entre el currículum, las pedagogías y las prácticas de evaluación; el QSRLS había demostrado la severa falta de conexión entre los tres y la necesidad de reconceptualizar el currículum respecto a las presiones de la globalización, y al mismo tiempo oponerse a las pruebas de alto nivel y al régimen de responsabilidad como modo de lograr mejor calidad y resultados más equitativos. Un libreto de Education Queensland sobre New Basics declaró lo siguiente sobre este punto (Education Queensland 2000, pág. 3):

> En esencia, el proyecto New Basics trata de renovar nuestro trabajo como educadores, volviendo a lo fundamental del currículum, la pedagogía y la evaluación, con un enfoque claro sobre la mejora de los resultados de los alumnos al incrementar el rigor intelectual de su trabajo. No es un sistema simplista y elemental, y no concuerda con el argumento de que muchos exámenes y resultados solucionarán los graves problemas que afrontamos. En su lugar, está basado en un compromiso con la profesionalidad de los maestros. Reconoce su capacidad para la toma de decisiones intelectuales y su dedicación a los estudiantes.

Es una declaración importante que representa el carácter reconceptualista de New Basics. En la introducción de este capítulo señalamos cómo las pruebas estandarizadas trasladan la autoridad profesional a los creadores de las pruebas estandarizadas y la distancian de los maestros. En contraste, en el sistema de Queensland con el ensayo New Basics, se reconoce de manera significativa que la profesionalidad de los maestros y las aptitudes profesionales son esenciales para fortalecer el rigor intelectual de las prácticas de clase, lo cual, el QSRLS ha demostrado que es necesario para adquirir resultados de calidad superior para todos.

New Basics funcionó con la premisa de que el currículum saturado era un factor importante en la falta de demanda intelectual en las pedagogías y que eran necesarios más profesores formados para evaluar. Como tal, el marco del currículum New Basics pretendía reducir la competencia del currículum para "descongestionarlo" y trabajó con las pedagogías productivas y con lo que se denominaba enfoque de Tareas Ricas (Rich Tasks) de las prácticas de evaluación. El proyecto New Basics también requería la incorporación de nuevas tecnologías al trabajo de colaboración de los estudiantes en el proyecto y en el enfoque Rich Tasks.

Se ha mencionado con anterioridad en este libro la mediatización de la política educativa. Es interesante señalar que el título de esta reforma de ensayo del currículum, "New Basics" proviene de la investigación de mercado que demostró que el título New Basics apelaba a un amplio sector de la comunidad, desde los progresistas que mostraban interés por el concepto de lo "nuevo, a los

© Ediciones Morata, S. L.

conservadores quienes preferían la noción de "básico". Esto ofrece importantes perspectivas de los actuales procesos de transición de la educación y de la trascendencia de la semiótica de las declaraciones y denominaciones políticas. También hacemos hincapié en cómo el contexto de la reforma de New Basics, elaborada con su propia documentación, utilizaba continuamente la descripción de la palabra "nuevo". De hecho, esta documentación hablaba de "nuevas identidades del alumnado", "nuevas áreas de trabajo", "nuevas tecnologías", "nuevos tiempos", "nueva ciudadanía", "nuevos conocimientos" y "nuevas epistemologías" como parte del contexto globalizado de la reforma y la necesidad de ello. La proliferación de "nuevo" es un ejemplo de lo que FAIRCLOUGH (1992) ha llamado "uso excesivo de términos" *(overwording)*.

Un cuaderno para los maestros de aquellas escuelas que participaban en el ensayo describía el proyecto New Basics de la siguiente manera:

> New Basics son categorías orientadas al futuro para reestablecer el currículum. Básicamente, constituye una forma de gestionar el inmenso incremento en la información disponible como resultado de la globalización y la rápida transformación en las dimensiones económicas, sociales y culturales de nuestra existencia.

New Basics son categorías de prácticas esenciales que los alumnos necesitan si pretenden prosperar en los "nuevos tiempos". Aparte de la globalización, los factores contribuyentes de estos nuevos tiempos incluyen un cambio hacia las economías locales basadas en los servicios, tecnologías nuevas y en constante evolución, transformaciones complejas en las relaciones culturales y sociales, una demografía fluida y un sentido de incertidumbre respecto al futuro (Education Queensland 2000, pág. 1).

Las categorías de prácticas básicas fueron representadas por los siguientes organizadores del currículum: proyecto de vida y futuros sociales; diferentes tipos de instrucción y medios de comunicación; ciudadanía activa; y medioambiente y tecnologías. Cada una de estas categorías transdisciplinarias fue enmarcada por las siguientes preguntas: "¿Quién soy y hacia dónde voy?"; "¿qué sentido tiene este mundo y cómo me comunico con él?"; "¿cuáles son mis derechos y responsabilidades en las comunidades, culturas y economías?"; y "¿cómo describo, analizo y defino el mundo que me rodea?"

En este descriptor de New Basics y sus prácticas básicas podemos contemplar la globalización como el contexto construido de la reforma. La globalización está cimentada tanto como contexto como fundamento para la reforma. También tenemos la sensación de incertidumbre del presente y el futuro, e implícitamente alguna noción de las disposiciones necesarias para, a través de la enseñanza, afrontar esta inseguridad (y riesgo), diposiciones orientadas al cambio para trabajar con diferencias de diversos tipos (incluyendo tipos de alfabetización), y a nivel local y global. También podemos entender que considerar el currículum en relación a la política como la asignación autoritaria de valores, es algo útil y al

© Ediciones Morata, S. L.

mismo tiempo reconocer que la globalización ha desafiado el significado de esta conceptualización.

El QSRLS ha demostrado la necesidad de más profesionales docentes formados en evaluación, así como la importancia de que los maestros de bachillerato estén mejor formados en evaluación que los de primaria y secundaria, debido a más de 30 años de titularidad de evaluación regulada en las escuelas, frente a un sistema de exámenes externos. El ensayo New Basics reconoció esto y desarrolló una serie de tareas transdisciplinarias en el plazo de tres años entre los cursos 1 y 9. Hubo un número reducido de Rich Tasks para cada ciclo (cursos 1-3, 4-7, 8-9), desarrollados por expertos en evaluación y todos debían poseer conocimientos y habilidades de al menos dos categorías de la organización curricular. La investigación sobre la ejecución y logros de la reforma New Basics, incluyendo Rich Tasks, demostró la importancia de la moderación compartida del profesorado en una comunidad de aprendizaje para el perfeccionamiento de las aptitudes de evaluación del personal docente.

El ensayo New Basics ha sido completado y evaluado. Las cuestiones que se deben tener en cuenta son, quizá, que estaba vinculado a un proyecto de investigación financiado por el gobierno; involucraba una estrecha relación entre los investigadores educativos y la elaboración de las políticas; y era una reforma claramente basada en el respeto por la profesionalidad de los maestros y el reconocimiento de los cambios en el currículum, pedagogías y prácticas de evaluación consideradas necesarias para adquirir los resultados de calidad exigidos por los sistemas de enseñanza, dadas las presiones competitivas de la globalización. Las escuelas New Basics fueron respaldadas durante la reforma por fondos en cuarentena y críticas favorables. Asimismo es interesante reconocer que New Basics no tocó los años de bachillerato, donde permaneció el currículum basado en torno a disciplinas sometidas al sistema educativo y donde los procesos de clasificación y selección continuaron afectando a la provisión de enseñanza. A este respecto es interesante añadir que el QSRLS mostró que algunas escuelas primarias parecían romper el nexo de clase social/calidad de pedagogías/progreso, mientras que esto no fue el caso en la enseñanza secundaria.

Algunas conclusiones significativas del ensayo New Basics incluyen la importancia de intentar alinear los tres sistemas de mensajes del currículum, pedagogía y evaluación a través del desarrollo de habilidades docentes y el reconocimiento de que tales cambios requieren la creación de varios tipos de comunidades de aprendizaje del equipo docente y que esta capacidad de creación requiere cierto tiempo. Con mucha frecuencia hay un desequilibrio entre los marcos temporales políticos para los ensayos y el tiempo requerido para institucionalizar un cambio efectivo. Las políticas y la transición efectiva de la educación están situadas en diferentes temporalidades, una realidad a menudo ignorada por las expectativas políticas sobre reforma y política educativa. Los fondos de ayuda son necesarios para adquirir el cambio contemplado por New

© Ediciones Morata, S. L.

Basics, como un compromiso político continuado tanto a nivel político como burocrático. Es interesante señalar que a pesar de que el currículum del sistema educativo de Queensland está bajo la jurisdicción del Queensland Studies Authority, una autoridad estatal con cierta independencia del gobierno, la reforma New Basics estaba bajo la jurisdicción de Education Queensland, e hicieron pruebas al mismo tiempo que la Autoridad implementaba un nuevo currículum P-10 construido en torno a las áreas claves de aprendizaje: Key Learning Areas (KLAs). También es importante observar que algunas escuelas que oficialmente no formaban parte del New Basics en realidad utilizaron este enfoque para su organización curricular.

No obstante, en relación al argumento de este libro, lo interesante de la reforma New Basics fue que su base fundamental se vinculaba a los cambios percibidos que la globalización ha originado a nivel social, político, cultural y económico, y su intento de reconceptualizar el currículum y las prácticas de evaluación en la formación de trabajadores/ciudadanos para este mundo cambiante. Mientras que la reforma New Basics sigue teniendo consecuencias en las escuelas, este período de reforma política parece haber pasado, con un gobierno incapaz de cumplir los niveles de ayuda necesarios para ampliar la reforma a todo el sistema. Esta situación probablemente sea agravada por el reciente desarrollo político en Australia a nivel nacional, al fomentar un currículum nacional y nuevos tipos de pruebas, incluyendo el NAPLAN. La crisis financiera global también hace menos probable que en un futuro los gobiernos se comprometan a conceder los fondos necesarios para la implementación productiva de una reforma de los sistemas de mensajes como el New Basics en Queensland. Además, y en línea con el argumento de este capítulo de que las pruebas se han convertido en una política fundamental para guiar los mecanismos en los sistemas educativos, el intento de la política del gobierno de Queensland de mejorar el rendimiento escolar mediante el NAPLAN, las pruebas de alfabetización y matemáticas básicas y otras pruebas globales como PISA, probablemente signifique que una aproximación a reformas como Rich Tasks a través de la mejora del conocimiento docente y profesionalidad, sea cosa del pasado o al menos no sea central para la reforma educativa contemporánea.

Dos casos del Sur global

Este estudio de caso y otros ejemplos de política curricular hasta ahora han sido utilizados por las naciones del Norte global. En contraste, en esta sección consideramos algunos aspectos de la política curricular en dos naciones del Sur global, principalmente Pakistán y Santa Lucía, una pequeña isla del Caribe. Nuestro interés es la globalización como contexto de estas políticas. Aquí observamos el razonamiento de TIKLY (2001) según el cual, necesitamos consi-

© Ediciones Morata, S. L.

derar las particularidades de la ubicación de determinadas naciones en relación a las presiones globales y los marcos políticos. A este respecto, las naciones del Norte global tienen una posición muy diferente a las del Sur global. TIKLY afirma (Ibíd., pág. 152):

> Existe una escasez de información en gran parte de la literatura sobre globalización y educación respecto la especificación de los contextos a los que se supone que se aplica la teoría. Es absurdo suponer que existe un solo punto de vista superior para comprender las fuerzas globales.

En primer lugar consideraremos los aspectos curriculares del *Libro Blanco (Education in Pakistan – A White Paper)*, que en un principio fue publicado bajo el gobierno de Musharraf en diciembre de 2006 y posteriormente revisado y redistribuido en febrero de 2007 (ALI 2007b). (Véase LINGARD y ALI 2009, para un análisis más completo del *Libro Blanco*.) A pesar del cambio de gobierno en las elecciones de febrero de 2008, parece ser que el *Libro Blanco* aún tiene una considerable relevancia, puesto que es la base del borrador de política educativa que se colgó en la Web del nuevo gobierno en mayo del 2008 (Ibíd.).

Lo primero que hemos de señalar sobre el *Libro Blanco* es que está escrito en inglés, un referente del pasado colonial y tal vez del presente global de Pakistán, pese a que el urdu es la lengua franca y el idioma nacional. Esto significa que el *Libro Blanco* probablemente no fue accesible para muchos maestros que en última instancia serían responsables de la implementación de la política. Desde la creación de la nación en 1947 tras separarse de la India, la implementación de políticas ha sido un tema de controversia en la educación, un problema común en las naciones del Sur global cuyos marcos políticos generales a menudo son establecidos por organismos donantes tales como el Banco Mundial, lo que repercute en su implementación. En efecto, se ha observado que dada la tarea masiva de proveer educación primaria para todos, incluyendo las niñas, y equipar a las escuelas con maestros cualificados y comprometidos, la política educativa en Pakistán ha sido un ejercicio continuo de revisión de objetivos (ALI 2006). La actual agitación política en Pakistán bajo el presidente Zardari, ha hecho que los intereses con respecto a la provisión y calidad educativa sean incluso más problemáticos y probablemente hayan ampliado la brecha de calidad entre la provisión pública y la privada.

Desde la creación de Pakistán en 1947, el Islam ha sido una importante herramienta para unificar en la nación a todos sus grupos étnicos. La primera Constitución de Pakistán, creada en 1956, declaró una República islámica. La enseñanza, y en especial el currículum, han sido importantes para el Islam y para constituir ciudadanos nacionales. El *Libro Blanco* es significativo en cuanto a estas cuestiones, ya que crea el contexto para las reformas concebidas así como la historia de una educación, y un futuro imaginado y deseado (LINGARD y ALI 2009). En el Capítulo Primero mencionamos cómo las políticas a menudo

© Ediciones Morata, S. L.

crean los problemas para los que supuestamente proveen las soluciones; lo mismo ocurre con el contexto. Así como señala SEDDON (1994, pág. 6), el contexto se puede "idear como un eslogan o como un relato más concreto y usarlo para construir una historia del pasado, presente y futuro". Como demostraremos, este es el caso del *Libro Blanco*, con consecuencias para los marcos generales de la política curricular respecto al binario seglar/islámico. Respecto a estas cuestiones también es significativo que el golpe militar de Musharraf en 1999 tuvo como consecuencia el fin de la ayuda internacional a Pakistán, con serias implicaciones para los gastos públicos en política social, incluyendo la educación. Sin embargo, después del 11S y las guerras en Afganistán e Irak, el gobierno de Musharraf se alineó con la llamada "guerra al terrorismo" de EE.UU. y Bush. Esto produjo la renovación de la ayuda occidental al país. Por ejemplo, la agencia de ayuda americana USAID se comprometió a conceder 100 millones de dólares para el desarrollo educativo en Pakistán entre 2002 y 2007 (KRONSTADT 2004).

En términos del Islam, el presidente Musharraf articuló una "Moderación Ilustrada" para representar a Pakistán como una nación moderada, tolerante y moderna, y el Islam como plenamente compatible con la modernidad, la ciencia y el desarrollo económico. La Moderación Ilustrada de Musharraf en realidad funcionó con un binario fundamentalista/moderado en relación al Islam, al proporcionar a Occidente un concepto orientalista del Islam y al rearticular una idea predominante en Occidente después del 11S (APPADURAI 2006). La Moderación Ilustrada apelaba a los moderados en Pakistán así como a las naciones occidentales, en especial EE.UU. y el Reino Unido, y a las agencias de ayuda internacionales. Las páginas iniciales del *Libro Blanco* distancian al gobierno pakistaní de las ideologías fundamentalistas y dogmáticas que, según sugiere, tienen su origen en la falta de investigaciones y mentes inquisitivas en Pakistán. Se considera que la anterior política educativa estaba involucrada en esta situación. De hecho, se puede sostener el argumento de que el *Libro Blanco*, cuyas primeras páginas claramente expresan una Moderación Ilustrada, tuvo como principales lectores implícitos a Occidente y a las agencias donantes. Esto es un ejemplo del razonamiento fundamental de TIKLY sobre la importancia de la ubicación específica de cualquier nación en relación a los diversos aspectos de la globalización; en este caso, la relevancia estratégica de Pakistán para los intereses americanos y la ayuda estadounidense para los intereses de los pakistaníes.

El tema del Islam se trata en el *Libro Blanco*, sobre todo en relación al marco de currículum educativo. Dada la importancia fundamental de esta religión para la identidad pakistaní, de hecho todas las políticas educativas han tenido que afrontar esta cuestión, o bien de forma explícita o al menos de un modo implícito. Como antecedente, el *Libro Blanco* construye un análisis histórico de las políticas educativas en relación al Islam desde 1947. Este es un ejemplo de la construcción de políticas en su propio contexto o su propia procedencia histórica. La conclusión básica que se puede extraer de una lectura de la matriz histórica que

© Ediciones Morata, S. L.

figura en el *Libro Blanco* es que el objetivo general de la política educativa en Pakistán está relacionado con el "islamismo". La matriz "demuestra" que a partir de 1979 el proceso de islamización de la enseñanza se ha convertido en un fuerte objetivo de la política educativa, y también ha enmarcado de forma explícita el currículum de la formación del profesorado. En este contexto, el *Libro Blanco* afirma la necesidad imperiosa de "liberarnos de los dogmas y trazar un camino en el que toda la ciudadanía de Pakistán sea promovida, a través de un sistema de educación sensible para realizar los objetivos personales y colectivos de empoderamiento individual y social (ALY 2007b, pág. 3).

El contexto ideológico erigido en el *Libro Blanco* sugiere entonces que la ideología islámica hasta ahora ha sido primordial para la política educativa en Pakistán y que la islamización de la enseñanza ha limitado el desarrollo. Esta ideología islámica ha sido tratada como un dogma que ha construido una imagen externa negativa de Pakistán y ha limitado la modernización debido a la aparente incompatibilidad entre el Islam fundamentalista y la ciencia y la modernidad. En contraste, el *Libro Blanco* concibe el Islam (moderado) como compatible con la modernidad. La Moderación Ilustrada sirve para estructurar las políticas de enseñanza y el currículum "a través de un sistema educativo sensible" con otras enseñanzas seglares, por lo que se entiende que la educación religiosa es responsabilidad de la familia.

Son también evidentes en el *Libro Blanco* otras manifestaciones del posicionamiento específico de Pakistán como nación del Sur global. Por ejemplo, los discursos de política educativa globalizada enmarcan su estructura y titulares como "gobernanza y gestión", "calidad", "equidad" y "acceso a la educación". El capítulo 11, titulado "Principales Problemas Sociales", vincula la educación y la enseñanza con el problema del crecimiento de la población, salud, democracia y medioambiente, que está estrechamente ligado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. Más aún, el consenso "global" de Washington (y post Washington) sobre los mercados, devolución, privatización y buen gobierno que ha gestionado las políticas de ayuda, aparece a lo largo de todo el *Libro Blanco*, en el que se puede comprobar el desarrollo de este contexto político global (véase ROBERTSON y cols. 2007 para el debate sobre el consenso de Washington y post Washington).

Ahora describiremos brevemente el *Plan de desarrollo del sector educativo: 2000-2005 en adelante* en la pequeña isla caribeña, Santa Lucía (LINGARD y JN PIERRE 2006) para demostrar una vez más el razonamiento de TIKLY sobre la importancia del posicionamiento global, y añadiremos la historia como otro de los factores influyentes en la política global y de las resistencias en determinados lugares. Este plan está enmarcado por el discurso político globalizado del aprendizaje durante toda la vida, rearticulado como responsabilidad individual para desarrollo personal durante todo el ciclo de la vida y elaborado con una base de capital humano. Un elemento central para el desarrollo de política educativa en

© Ediciones Morata, S. L.

una pequeña nación como Santa Lucía, con fuertes ambiciones poscoloniales, es que ha dependido de las agencias de ayuda en cuanto a fondos y política. Tal como comentó el primer ministro Kenny ANTHONY (1990, pág. 13) en 1990, "la educación en Santa Lucía siempre ha sufrido una infracapitalización. El país depende sobre todo de la provisión de capital de ayuda exterior para satisfacer la necesidad de infraestructuras". Esto ha situado a la nación en una posición mendicante en relación a las agencias de ayuda, que ha limitado la capacidad de desarrollo de la política autonómica a escala nacional que, de otro modo, tendría en cuenta las necesidades específicas educativas y curriculares de Santa Lucía así como su historia cultural y aspiraciones poscoloniales actuales.

Las "condicionalidades" asociadas a la ayuda tienen serias repercusiones políticas, en particular sobre el currículum. En este caso, JULES, secretario permanente de educación involucrado en el desarrollo del Plan, observó: "La diferencia de poder en el escenario internacional da a lo multilateral el poder de definición y selección para determinar qué conocimiento es merecedor de incorporarse en la mejor práctica y en el nuevo sentido común" (JULES 2006, pág. 16). Las agencias donantes y el posicionamiento global de las naciones como Santa Lucía han tenido efectos políticos concretos. También observamos la importancia de la pertenencia de Santa Lucía a las coaliciones regionales, CARICOM (Caribbean Common Market) y OECS (Organization of Eastern Caribbean States), que buscan establecer una identidad regional y una entidad económica y de mercado entre las pequeñas naciones caribeñas, como respuesta a las manifestaciones de la globalización.

A los políticos y educadores del Caribe, les ha inquietado que el desarrollo de la política educativa en gran medida ha dado lugar a una serie de repuestas a las demandas internacionales, con escasa atención a la implementación y hacia las condiciones locales y aspiraciones poscoloniales. En efecto, todas las políticas nuevas enmarcadas por las agencias donantes parecen llegar antes de que se implemente la anterior. El Plan intentó resolver esta situación al involucrar extensas negociaciones en su desarrollo, algo bastante fácil de hacer en una pequeña nación de unos 160.000 habitantes. El Banco Mundial de hecho elogió a Santa Lucía por este proceso de desarrollo, que también aseguró un mejor entendimiento de la política en términos de implementación posterior. Además, con la política cubriendo todos los sectores de la educación y tras diez años de implementación, el ministro buscaba mediar los futuros efectos políticos de las agencias donantes con la esperanza de que los nuevos requerimientos políticos de los donantes fueran incorporados en el marco político general articulado en el Plan, con lo que el ministro de Santa Lucía conservaría cierta autonomía en el desarrollo político y no se limitaría a responder continuamente a las ideas políticas gestadas en otra parte. Por consiguiente, pese a la posición mendicante de Santa Lucía frente a las agencias donantes, aún había cierta resistencia sofisticada evidente en el marco de plan del desarrollo del sector educativo, que bus-

© Ediciones Morata, S. L.

caba mediar los efectos de las agencias donantes y de los discursos de política globalizada. Esto resultó en lo que podemos ver como la globalización vernacular del Plan, que se tradujo en un proceso de dos direcciones, primordial para la situación poscolonial. (YOUNG 2003, pág. 142). Esta mediación política también se puede considerar como un intento de fortalecer el "capital nacional" en términos de BOURDIEU (2003), lo cual aumenta la capacidad política de la nación respecto a la de las agencias donantes. El proceso de negociación, la cobertura en todos los sectores y el marco de diez años de duración del Plan fueron elementos fundamentales de esta estrategia para aumentar la capacidad mediadora de los políticos educativos en Santa Lucía a través del fortalecimiento del capital nacional (LINGARD y JN PIERRE 2006).

Sin embargo, en Santa Lucía aún quedan evidencias de los indicios coloniales en la enseñanza y en la política educativa: la hegemonía del inglés como idioma de oficial formación en las escuelas y el rechazo, de hecho la negación, del *kweyol*, el idioma nacional. Estos vestigios también son evidentes en el rechazo de los conocimientos indígenas en el currículum que, en particular en la enseñanza secundaria, aún tiene una orientación muy académica y está dominada por los exámenes públicos, manifestando con ello los efectos continuados del colonialismo. Esto es una evidencia de lo que GREGORY (2004, pág. 9) ha llamado el "presente colonial" frente a las aspiraciones poscoloniales. Por añadidura, como rearticulación de los discursos políticos globalizados, el Plan enfatizó el desarrollo de capital humano y la competitividad económica con el rechazo de otras formas de capital, tales como el social y cultural, en una época en Santa Lucía de creciente influencia de la cultura popular americana y de las industrias culturales, junto con un deseo político de construir identidades nacionales y regionales a través de la enseñanza.

La observación de TIKLY, señalada con anterioridad, es que el posicionamiento de una nación en términos geopolíticos es fundamental para comprender los efectos de la globalización, lo cual está confirmado por las consideraciones de la política educativa y curricular en Pakistán y Santa Lucía. Asimismo, el punto de vista político de la historia, incluyendo el pasado colonial, es crucial para comprender las políticas contemporáneas, así como para entender la globalización contemporánea y sus efectos en la educación y en la política curricular de determinadas naciones. Sin embargo, las presiones globales de diversos tipos son enfrentadas y mediadas de varias formas, lo que da lugar a la globalización vernacular.

Conclusión

En este capítulo hemos explicado que la globalización ha dado lugar a un nuevo discurso de política educativa, con serias implicaciones para el replantea-

© Ediciones Morata, S. L.

miento de los tres sistemas de mensajes descritos por BERNSTEIN. Sin embargo, hemos observado que este discurso ha sido ejecutado de diferentes formas en todo el mundo, dando lugar a una amplia variedad de recomendaciones políticas. De hecho, estas recomendaciones han sido enérgicamente debatidas a lo largo de diferentes ejes políticos dentro del Estado-nación. Sin embargo, las presiones para el cambio provienen no solo de los sistemas nacionales, sino también de fuentes internacionales, en especial de las OIGs. Este es el caso respecto a las naciones del Sur global. Es evidente que hay un discurso globalmente convergente sobre cómo las políticas educativas deberían reformular el currículum, la pedagogía y los métodos de evaluación. De modo que, por ejemplo, en Inglaterra y en Australia, la autoridad política para determinar y gestionar el currículum ha avanzado progresivamente desde lo local/estatal hasta el nivel nacional. Dicha transición de la autoridad política ha sido justificada en términos de esfuerzos para asegurar mejor articulación entre las políticas educativas y económicas con objeto de adquirir competitividad nacional en la economía global. El énfasis se proyecta sobre un Imaginario neoliberal basado en los valores de mercado y la eficiencia del sistema más que sobre las metas de una igualdad democrática y comunitaria.

El enfoque en la formación de capital humano para una mayor competitividad ha creado una demanda de regímenes de evaluación más sólidos. En los Estados-nación, los exámenes han supuesto una creciente reformulación del conocimiento útil, así como de las prácticas pedagógicas y ha afectado a la profesionalidad docente. Pero más allá de las pruebas a nivel nacional, las comparaciones internacionales también han cobrado importancia. En términos políticos, el rendimiento comparativo de los regímenes de evaluación tales como el PISA se han convertido en una medida sucedánea para determinar la calidad y la efectividad de los sistemas educativos nacionales. De hecho, ya no es posible entender la política educativa sin una apreciación del papel central que desempeñan los regímenes de pruebas y rendimiento en el desarrollo de la política y la evaluación. Las pruebas también son ahora el instrumento clave con el que los políticos dirigen las prácticas en el ámbito de la enseñanza. También hemos demostrado cómo los demás sistemas de mensajes de currículum y pedagogía han sido afectados no solo por lo que parecen ser imperativos globales, sino por la historia. Sobre lo último, la historia del colonialismo continua afectando los sistemas de mensajes en las naciones del Sur global, tal como hemos ilustrado con nuestros ejemplos en Pakistán y en Santa Lucía. La "política como números" en las naciones del Sur global se ha manifestado en los indicadores de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, que detallamos en el Capítulo VII.

En las naciones del Norte global, el énfasis en las pruebas ha sido primordial para el desarrollo de nuevos regímenes de rendimiento, dando lugar a nuevas formas de gobernanza educativa que ya no adoptan los procesos burocráticos tradicionales reglamentarios, sino individuos con objetivos directos hacia deter-

© Ediciones Morata, S. L.

minadas prioridades y prácticas políticas. Si la política es la "asignación autoritaria de valores", la evaluación desempeña un papel sustancial en reasignar determinados valores. Dada la centralidad de los sistemas de mensajes para la gobernanza sistémica, en particular, nuevas formas de evaluación, hemos afirmado que los estudios de política educativa necesitan deliberar sobre estos sistemas de mensajes como políticas. Pensamos que este capítulo ha demostrado la autenticidad de esta demanda. En el próximo capítulo discutiremos estas cuestiones en relación a nuevas formas de pensamiento acerca de la gobernanza educativa.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO VI

De gobierno a gobernanza

Introducción

En los dos capítulos anteriores hemos examinado cómo la globalización transforma la conceptualización de los valores educativos y el modo en que se reconfiguran actualmente los tres sistemas de mensajes de la educación —currículum, pedagogía y evaluación— en línea con los conceptos cambiantes de dichos valores. En todo el mundo la educación se contempla cada vez más en términos de formación de capital humano e implica el desarrollo de políticas educativas enfocadas a preparar a los estudiantes para nuevos tipos de empleos y relaciones laborales. Así pues, las políticas educativas se guían más por los valores del mercado y la eficiencia del sistema que por valores culturales y comunitarios como la justicia y la democracia. Con el fin de hacer más eficientes y efectivos los sistemas educativos, los políticos muestran más interés que nunca en las pruebas de evaluación. A través de diversos regímenes de exámenes, tanto nacionales como internacionales, pretenden encauzar las prácticas educativas relacionadas con el currículum, pedagogía y evaluación hacia los valores del mercado.

La eficiencia se ha convertido progresivamente en una especie de meta-valor en el marco en el se interpretan ahora otros propósitos educativos más éticos y culturales. Por lo general, la eficiencia se entiende como el logro de los mejores resultados posibles con un nivel determinado de fondos. Con frecuencia esto se expresa como "hacer más con menos" mediante políticas que a menudo buscan los llamados "dividendos de eficiencia". La noción de efectividad normalmente se concibe como la consecución del conjunto de objetivos asignados en determinados marcos temporales. En este capítulo, debatiremos que este énfasis en la eficiencia y efectividad ha dado lugar a un concepto particular de responsabilidad, así como una nueva forma de pensar sobre la gobernanza educativa.

© Ediciones Morata, S. L.

En la actualidad, hay mucho debate retórico, en especial en los países en vías de desarrollo y en las agencias internacionales de desarrollo, sobre la "buena gobernanza". Este discurso a menudo muestra interés en temas como la transparencia de los procesos de la toma de decisiones, formas de descentralización, tecnologías para medir el rendimiento educativo, desarrollo de indicadores de rendimiento apropiados, procedimientos de criterios de evaluación internacionales, nuevos regímenes de pruebas estandarizadas, mecanismos de garantía de calidad, sistemas rigurosos de responsabilidad, múltiples fuentes de fondos educativos, uso efectivo de recursos públicos, sociedades públicas y privadas, etcétera. Incluso esta reducida lista muestra cómo cada uno de estos intereses se formula como un enfoque en la eficiencia, definido en su mayor parte en cuanto a la medida en la que los sistemas educativos se muestran receptivos a las necesidades del mercado laboral de la economía global. Este discurso político enfatiza los intereses técnicos —cuestiones relativas a los medios— que a menudo enmascaran los debates políticos serios sobre los fines educativos. Pero más allá de esta preocupación por lo técnico, este discurso también señala una nueva forma de pensar sobre la gobernanza educativa.

Lo que está claro es que, al igual que la globalización ha transformado los términos discursivos en los que se consideran ahora las políticas educativas vinculadas al currículum, pedagogía y evaluación, también ha transformado el modo en que se dirigen los asuntos relacionados con la gobernanza educativa. El imaginario neoliberal de la globalización ha dado lugar a una nueva forma de pensar respecto a cómo se deberían gobernar las escuelas, las facultades técnicas, las universidades y los sistemas educativos. Esta perspectiva de la gobernanza educativa muestra signos notables de convergencia en torno a un discurso político educativo, proselitizado por diversas organizaciones internacionales incluyendo la OCDE, el Banco Mundial, y UNESCO, y rápidamente aceptado por los sistemas nacionales tanto en el Norte global como en el Sur global.

En este capítulo argumentaremos que bajo las condiciones de la globalización ha habido un cambio notable en el modo en que se gobierna la educación. Este cambio implica una evolución desde gobierno a gobernanza, lo que indica que los gobiernos nacionales han dejado de ser la única fuente de autoridad política, y que los intereses de toda una variedad de actores políticos, tanto nacionales como internacionales, también se han involucrado en los procesos políticos. Esto es la superposición de las realidades westfalianas y poswestfalianas sobre las que hemos escrito a lo largo de este libro. El Estado administrativo burocrático también ha sido reemplazado por organizaciones policéntricas que entrañan tanto intereses públicos como privados. Al gestionar las relaciones sociales, el Estado ya no confía simplemente en las leyes y sus imposiciones jerárquicas, sino que también busca la producción de individuos autónomos. En la actualidad, las ideologías desempeñan un papel más importante, por ejemplo, en relación a las ideas acerca de la elección individual y de los mercados. Como consecuencia,

© Ediciones Morata, S. L.

los procesos de asignación de valores y las estructuras de la autoridad estatal se han transformado. Sin embargo, esta transición a la gobernanza no es uniforme en todo el mundo, sino que se establece a nivel local, ya que estos procedimientos son mediados por la historia, la cultura y la práctica local.

De gobierno a gobernanza

El concepto de gobernanza deriva de la literatura reciente en ciencias políticas, utilizada para indicar un cambio en las estructuras y el *modus operandi* del gobierno (ROSENEAU 1997). Este cambio tuvo lugar al final de la Guerra Fría y tras la emergencia de la hegemonía del capitalismo neoliberal a escala global, un cambio patrocinado políticamente en primera instancia por Thatcher en el Reino Unido y por Reagan en Estados Unidos y más tarde apoyado por los gobiernos en todo el mundo, incluyendo Deng Xiaping en China. Al hablar de gobierno habitualmente nos referimos al partido político o coaliciones políticas que controlan las estructuras estatales (el servicio público), y las prácticas estatales (por ejemplo, introducción de legislación, elaboración de leyes y políticas, creación de regulaciones y citas judiciales) en cualquier nación y en cualquier momento en concreto. En este sentido se podría considerar que el gobierno funciona en un Estado-nación y con las estructuras burocráticas del sector público.

La gobernanza simboliza los cambios en esta forma de gobierno vinculados a los efectos de la globalización. Estos cambios están relacionados con la aplicación de nuevas gestiones públicas en todo el sector público incluyendo las estructuras administrativas y prácticas del Estado, lo que da lugar a lo que se conoce como "la nueva gestión pública" (CLARKE y NEWMAN 1997). Aquí vemos el movimiento ecuménico de las estructuras del sector privado y las prácticas dentro de las estructuras estatales (WATERS 1995), todo ello facilitado por los flujos asociados a lo que THRIFT (2005, pág. 6) denomina el "circuito cultural del capitalismo, en el que las escuelas de administración de empresas, los consultores y los gurús de dirección y las organizaciones internacionales, proselitizan la gestión y las prácticas de determinado tipo de liderazgo en los sectores privados y públicos que se han vuelto más parecidos e interconectados. Estos giros también están ligados a la "liberalización" del mercado frente al Estado y la incorporación del mercado y las relaciones del sector privado dentro de las estructuras públicas. Esto último ha experimentado la emergencia, por ejemplo, de un mercado de enseñanza superior global (MARGINSON 2007) y la creación de cuasi mercados en los sistemas de enseñanza en todo el mundo (APPLE 2001; BALL 2008).

Asimismo, en la evolución desde gobierno a gobernanza, existe un elemento global íntimamente relacionado con las nuevas políticas escalares de la globalización (BRENNER 2004; ROBERTSON y cols. 2006a, 2006b; DALE 2006). Las nuevas políticas escalares, lo que BRENNER (2004) llama el "rescalamiento del Estado",

© Ediciones Morata, S. L.

no han visto el declive del Estado-nación como han previsto algunos teóricos posnacionales como STRANGE (1996), sino que ahora funciona de un modo diferente en el contexto de la globalización neoliberal. Como lo describe Roger DALE (2006, pág. 27), "parece ser una consideración ampliamente aceptada que los estados al menos hayan cedido algo de su criterio, o incluso de su soberanía, a las organizaciones supranacionales, si bien a fin de perseguir mejor sus propios intereses nacionales. Para las instituciones supranacionales de las que habla DALE, como la UE, añadiríamos la plétora de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que ahora existen fuera de las naciones, pero que tienen efectos reales dentro de ellas. Es esta nueva política westfaliana lo que ha constituido el telón de fondo de la transición desde gobierno, como algo que funciona dentro de las fronteras nacionales, a gobernanza, al reconocer los efectos fuera de las fronteras nacionales y la implicación de órganos que no son públicos.

La política educativa y el Estado no se han librado de los efectos de estos cambios en las estructuras y prácticas estatales, ni de las nuevas políticas escalares. Estos cambios han sido representados económicamente en la concepción de una evolución desde "gobierno" a "gobernanza" (DALE 2006, pág. 27). Los asuntos de gobernanza educativa como subconjunto de la transición de gobierno a gobernanza constituyen el enfoque de este capítulo.

Uno de los aspectos del Estado directivo asociado a la transición desde gobierno a gobernanza es la nueva gestión pública. Esto se ha superpuesto a las estructuras y prácticas de las antiguas estructuras estatales burocráticas. Esta nueva gestión pública (NGP) a veces llamada "gestionismo" corporativo, ha sido una respuesta estructural y práctica a los nuevos flujos de la globalización y la correspondiente celeridad de la transición política y el carácter central del discurso sobre el cambio en los regímenes políticos contemporáneos (CLARKE y NEWMAN 1997). Las estructuras y prácticas burocráticas antiguas se consideraban demasiado lentas, incluso escleróticas, de cara a las "necesidades", "requerimientos" y "demandas" de lo que ahora parecen ser corporaciones transnacionales (en lugar de multinacionales) y el capitalismo global (YEATMAN 1998). La OCDE es una organización internacional primordial que ha sido crucial en el apoyo de esta perspectiva de las estructuras y prácticas estatales antiguas. Se ha debatido (OCDE 1995, pág. 7) que las estructuras estatales burocráticas estaban "excesivamente centralizadas, eran inflexibles, estaban vinculadas a las normas y hacían hincapié en el procedimiento en lugar de los resultados".

Esta crítica sugiere implícitamente algunos de los aspectos positivos asociados a la nueva gestión pública (LYNN 2006). La NGP hace hincapié en los resultados o, según la jerga administrativa, se centra en los *output* y en el rendimiento en lugar del *input* y los procedimientos. Además, estos han de lograrse de manera eficiente; es decir, con el mínimo gasto posible. La eficiencia también ha sido asociada al discurso de la efectividad, que aquí significa el logro de las metas y objetivos. Todo ello conlleva una nueva forma de dirigir la implementación de

© Ediciones Morata, S. L.

políticas y los resultados a través del establecimiento de objetivos y la creación de indicadores de rendimiento en relación a los objetivos. Esto se traduce en una reducción de las estructuras estatales y de las nuevas relaciones entre el "centro" y la "periferia" de las mismas.

Dicha reestructuración e "ingeniería cultural" (BALL 2008, pág. 47) ha reconstituido el carácter de la relación entre los Ministerios de Educación que establecen los objetivos políticos y crean regímenes de responsabilidad y las escuelas que ahora tienen que centrarse en lograr estos objetivos políticos y satisfacer las demandas de responsabilidad. En términos de ciclo político, esto supone un nuevo tipo de relación entre el contexto de la producción de texto político y el de la práctica política o implementación. Esto implica una dirección más distante mediante medidas de rendimiento (incluyendo pruebas) como una nueva forma de rendir cuentas de los resultados y una forma de destacar dichos resultados en lugar de los procedimientos o los *inputs* de la nueva gestión pública. Con estos cambios, se delegan más tareas al centro donde se realizan las prácticas, pero no deberíamos considerar esto como desregulación, sino como una forma de "rerregulación" (BALL 2008, pág. 43) o lo que DU GAY (1996) ha llamado "descontrol controlado", constituido a través de la cultura de rendimiento basado en pruebas, tablas de clasificación, criterios de evaluación, indicadores de rendimiento y similares. Esta estructura y *modus operandi* en gran parte se basan en una cultura de escasa confianza y, de forma implícita, de vigilancia. Tal como señala CLARKE y cols. (2000, pág. 6), las estructuras estatales ahora se consideran "cadenas de relaciones de escasa confianza, vinculadas por contratos o procedimientos de tipo contractual".

La idea de la nueva gestión pública comparte sus conjeturas con las teorías del análisis de costes tanto transaccionales como de organismos, y los aplica al sector público. Destaca una variedad de conceptos que se han convertido en elementos cotidianos de la gobernanza educativa en todo el mundo. A nivel colectivo estos conceptos coinciden con lo que WATERS (1995) describe como "ecumenismo organizativo", es decir, una única idealización del comportamiento organizacional apropiado. Estos conceptos incluyen destrezas genéricas de dirección; objetivos de rendimiento cuantificados; traspaso de competencias: separación de funciones políticas, comerciales y no comerciales; el uso de prácticas del sector privado tales como planes corporativos y prácticas laborales flexibles; método de gestión de existencias en función de la demanda, incentivos monetarios; recorte de gastos; y sobre todo la privatización de los llamados servicios y funciones secundarias. La nueva gestión pública por tanto concede preferencia a la propiedad privada y prescribe, en tanto sea posible, el uso de contrataciones externas y competencia o competitividad para la provisión de servicios públicos.

Los esfuerzos para descentralizar los sistemas de dirección educativa son primordiales para la nueva forma de gobernanza y la nueva gestión pública, aun-

© Ediciones Morata, S. L.

que haya una variación considerable en la forma de conceptualizar la noción de descentralización. El término "descentralización" se usa de varias formas en diferentes naciones y revela su historia organizacional. A menudo se utiliza de forma indistinta junto con el concepto de "descentralización". La OCDE, en su informe de 1995, *Gobernanza en Transición: reformas en la gestión pública de los países de la OCDE*, utiliza el término descentralización como un "término comodín para la concesión de una mayor autoridad en la toma de decisiones y autonomía" bajo condiciones específicas (OCDE 1995, pág. 157). Usa "descentralización" como un término único para evitar confusión respecto a sus significados.

Sin embargo, es posible definir tres modalidades diferentes de descentralización: descentralización democrática, descentralización funcional y descentralización fiscal. Estas variaciones son útiles porque sugieren que las ideas sobre la gobernanza no se pueden separar de los propósitos educativos que con frecuencia representan. También ponen de manifiesto el terreno polémico de todos los conceptos que sustenta la nueva forma de gobernanza. La idea de descentralización democrática está más en línea con la igualdad democrática que las nociones de descentralización funcional y fiscal que se han institucionalizado para adquirir mayor eficiencia social.

El énfasis en la participación democrática, el control local y la toma de decisiones en la comunidad son las características esenciales de la descentralización. Esta forma de gobernanza involucra habitualmente los principales traspasos de competencias desde el nivel central ministerial hasta el nivel de las comunidades, fomentando los objetivos de democracia, igualdad y bien público. Cuando la descentralización de la gobernanza se ve en términos funcionales, las instituciones locales no reciben la autonomía para gobernar pero procuran llevar a cabo sus propias prioridades, independientemente de los dictados del gobierno central. Más bien, la descentralización funcional implica la transferencia de funciones específicas del gobierno central al nivel local o regional, enmarcado hoy en día por objetivos e indicadores de éxito establecidos por el centro político.

Defendida en nombre de la eficiencia social, la descentralización funcional a menudo se relaciona con las tecnologías de rendición de cuentas y transparencia como parte del concepto más extendido de gestión pública o buena gobernanza. En teoría, los organismos locales reciben mayor flexibilidad para dirigir sus asuntos, sin embargo deben conformar los objetivos y metas de rendimiento establecidos por el gobierno central. A veces estos objetivos y metas están ligados a traspasos fiscales con patrones de cambios gubernamentales. La descentralización fiscal normaliza la transferencia de capital y el control sobre las fuentes de los recursos a las instituciones locales. Para adquirir mayor eficiencia social, el gobierno central ya no reúne y distribuye los fondos, sino que permite que las instituciones locales generen sus propios recursos financieros, pero sin renunciar al control de dichos fondos. Sin embargo, la gestión de fondos generados localmente es auditada, no solo para asegurar la transparencia sino para garantizar

© Ediciones Morata, S. L.

que los fondos se destinen a los propósitos especificados por las autoridades centrales y sean utilizados para cumplir los objetivos de rendimiento.

Esta presión para la descentralización proviene de una amplia variedad de fuentes, pero está legalizada de una manera más rotunda por las organizaciones políticas internacionales, como la OCDE, UNESCO y APEC como parte de una agenda más amplia de multilateralidad en la educación y en el consenso de Washington. Cada vez más las naciones buscan cooperar con organizaciones como OCDE, APEC, APEID —Asia Pacific Program of Educational Innovation for Development (Programa de Innovación Educativa para el Desarrollo en Asia y el Pacífico)— para alinear sus políticas educativas con cada una. Pero las agendas de estas organizaciones convergen en torno a un entendimiento similar sobre las formas de gobernanza educativa requeridas para un mundo en proceso de globalización. Como ejemplo, desde el año 2000, los Ministerios de Educación de APEC se centran en la garantía de calidad y el rendimiento como medio para monitorizar la educación. La UE tiene un enfoque similar (GREK y cols. 2009). En la Declaración Conjunta de APEC en la tercera reunión anual de Ministerio de Educación de APEC en 2004, las principales prioridades incluyeron equiparar la autonomía local con los objetivos nacionales. Se puso énfasis en una mayor participación de los centros educativos en la gestión y autonomía y, al mismo tiempo, en incrementar los niveles de rendimiento para satisfacer los objetivos nacionales e impulsar la cooperación internacional, métodos de comparación internacionales y los sistemas de garantía de calidad.

Las políticas de rendimiento

Los objetivos de rendimiento asociados a la nueva gestión pública repercuten sobre la profesión docente al enmarcar las prácticas profesionales y de alguna manera tergiversarlas. De esta manera, el profesionalismo ha sido reconstituido por estos cambios manifestados de determinadas maneras en los sistemas educativos y en las escuelas en todo el mundo (GEWIRTZ y cols. 2009). Los avances en la educación en parte han originado el reemplazo del profesionalismo de tradición más antigua por las nuevas formas de gobernanza y las nuevas tecnologías políticas (GEWIRTZ 2002, págs. 2-3). Estos cambios a su vez han reconstituido los roles de los directores y maestros de las instituciones de enseñanza. Los docentes de las instituciones escolares se han convertido en nuevos directores, y se espera que implementen políticas que ya están establecidas en otros lugares y que sus escuelas adquieran los logros conforme a diversas tablas de clasificación y conjuntos de indicadores de rendimiento. Al destacar los efectos de la nueva gestión pública en la educación, GEWIRTZ (Ibíd., pág. 32) dice:

> El discurso de la nueva gestión en educación enfatiza los propósitos instrumentales de la enseñanza —al elevar los niveles y el rendimiento medidos por los resultados de

© Ediciones Morata, S. L.

> los exámenes, niveles de asistencia y destinos de alumnos que se marchan— y con frecuencia se articulan en un léxico de empresa, excelencia, calidad y efectividad.

Es necesario recordar que GEWIRTZ se refiere al sistema de enseñanza inglés. Sin embargo, estas presiones se ejercen en los sistemas educativos en todo el mundo, aunque siempre mediados por la política local. Al considerar las particularidades de cualquier sistema educativo nacional debemos por tanto reconocer siempre los efectos de la globalización desde abajo.

Podemos describir las nuevas estructuras estatales asociadas con la transición hacia una gobernanza como "posburocráticas". Sin embargo, aquí "pos" no significa simplemente "después", sino que lo vemos más como "construir a partir de", "desarrollar desde", en conflicto con las estructuras y prácticas burocráticas que la precedieron. De esta manera, el Estado continua siendo burocrático con muchas de las características de una burocracia clásica presagiadas algún tiempo atrás por Max WEBER; lo que tenemos ahora son nuevas mezclas híbridas de estructuras y relaciones burocráticas, y de la NGP.

El énfasis en los resultados y el rendimiento de la nueva gestión pública ha dado lugar a la proliferación de indicadores de rendimiento y diversas tablas de clasificación de medidas de rendimiento en las dos últimas décadas aproximadamente en todos los departamentos del sector público. Este fenómeno recibe el nombre de "política como números" (ROSE 1999; OZGA y LINGARD 2007) y también está vinculado a una cultura de rendimiento (LYOTARD 1984; BALL 2008). La OCDE (1995, pág. 8) considera la NGP primordial para "desarrollar un cultura orientada hacia el rendimiento". Así pues, un elemento importante de la nueva forma de gobernanza es la construcción y el uso del rendimiento comparativo y las medidas de resultados. Tal como indica BALL (2006, pág. 144), es crucial saber quién controla estas esferas de evaluación que se convierten en objeto de controversia.

Esta gobernanza a través de la comparación ha tenido lugar en sistemas y naciones pero también a escala internacional, de hecho prácticamente a nivel mundial. En realidad el concepto de gobernanza fue utilizado en las ciencias políticas a principios de los noventa en relación a "gobernanza global" para describir el significado de una amplia variedad de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales en la gobernanza de las naciones después del período de la Guerra Fría (ROSENEAU 2005). Por añadidura, parte de la dirección a distancia de las nuevas estructuras estatales se adquiere a través de las presiones relacionadas con el énfasis en el rendimiento y en los métodos de evaluación. Estas presiones ahora funcionan en numerosos niveles multidimensionales desde lo global, internacional y regional hasta lo nacional y subnacional.

A nivel regional podemos pensar en los indicadores educativos que han sido primordiales para la construcción de un nuevo espacio educativo supranacional en Europa (DALE 2006; LAWN 2006). De hecho, incluso la creación de categorías estadísticas y acuerdos al respecto, al igual que ha ocurrido con la alineación de

© Ediciones Morata, S. L.

estadísticas educativas de la OCDE, Eurostat (el brazo estadístico de la UE) y UNESCO, tienen efectos políticos en las naciones. Han sido evidentes los efectos políticos de estas acciones en las naciones benefactoras de la red de la UE como parte de una convergencia política en la educación regida a través del enfoque de "política como números" de las agencias supranacionales (UE) e internacionales (OCDE) y por informes provistos por ambos tipos de agencia (LAWN y LINGARD 2002). Estos efectos se han plasmado a través de la llamada "magistratura de influencia" que opera por encima de estas naciones y asegura cierta convergencia política como resultado de esta forma de gobernanza global, que también ha formado parte de la transición de gobierno a gobernanza, en particular en estas naciones.

Con la globalización de la economía y la aparente reducción de la soberanía económica de las naciones, en especial en términos políticos con la hegemonía del neoliberalismo, las medidas comparativas de rendimiento internacionales se han convertido en el aspecto global de la nueva gobernanza. MUNDY (2007, pág. 348) llama a esto "multilateralismo normativo". Esta modalidad de gobernanza reconceptualiza la política educativa en términos económicos como algo que involucra la producción de capital humano, en cuanto a cantidad y calidad, que se considera necesario para asegurar la competitividad global de la economía nacional putativa. BROWN y cols. (1997, págs. 7-8) afirman: "En efecto, la ventaja competitiva de las naciones se redefine con frecuencia en términos de calidad de la educación nacional y de los sistemas de formación que se ajustan a los estándares internacionales".

Tales medidas de calidad educativa han reemplazado el poder de la economía nacional. Las naciones aún controlan sus sistemas de educación y formación, aunque ahora se enmarquen muy a menudo por discursos de política educativa; la transición a la gobernanza tiene una dimensión global. Las funciones de formación de ciudadanos y de construcción de naciones de los sistemas educativos nacionales están muy vinculados a la "estructuración del orden mundial westfaliano, es decir, el orden mundial es una sociedad de estados" (MUNDY 2007, pág. 346). Dado este nivel de mediación nacional, la elaboración de políticas educativas, a diferencia de la formulación de políticas económicas donde la ideología de libre comercio ha hecho que las economías nacionales sean más porosas, aún se considera en gran medida una tarea nacional, aunque el multilateralismo normativo haya contribuido a reordenar las políticas nacionales en la educación.

NÓVOA y YARIV-MASHAL (2003) han escrito con mucha perspicacia sobre el carácter global de esta nueva forma de gobernanza a través de la comparación. Hablan de cómo el "ojo nacional" gobierna hoy en día en conjunción con el "ojo global", al observar que "prestar atención a las referencias *globales* y a los indicadores sirve para fomentar las políticas *nacionales* en un campo (educación) que se imagina como un lugar donde aún se puede ejercer la soberanía nacio-

© Ediciones Morata, S. L.

nal" (Ibíd., pág. 426). La metáfora del ojo es significativa, tal como ha observado BARTHES (1979, pág. 9), "El ojo es la razón, evidencia, empirismo, verosimilitud —todo lo que sirve para controlar, coordinar, e imitar—". Las referencias y los indicadores, entre otros, hacen que la nación e incluso el mundo, sea legible para gobernar (SCOTT 1998).

Esta interacción de lo global y lo nacional se pone de manifiesto en la observación de Rodney PAIGE (2003) primer secretario federal de Educación de George W. Bush, en respuesta a un informe de la OCDE sobre el rendimiento educativo:

> El informe documenta lo poco que recibimos de nuestra inversión nacional. Este informe también nos recuerda que nos enfrentamos a dos brechas académicas. Una es la que surge entre los individuos bien servidos por nuestro sistema y los que quedan marginados. El otro es entre EE.UU. y los numerosos individuos con mayor rendimiento en todo el mundo. Si cerramos la primera brecha, cerraremos la segunda.
>
> (PAIGE, citado en HURSH, 2008, pág. 84.)

Es este énfasis en la comparación global lo que explica la creciente importancia que los sistemas nacionales dan a los programas para la evaluación de estudiantes internacionales (PISA), establecido a finales de 1990 para medir la alfabetización, matemáticas básicas, ciencias y a veces las capacidades de los estudiantes para la resolución de problemas al final de la enseñanza obligatoria (a los 15 años de edad) y las TIMSS (Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) de la Asociación Internacional para la Evaluación del Aprovechamiento Escolar (IEA).

Los indicadores educativos de la OCDE publicados anualmente como *Education at Glance* (la educación en una mirada), que mide y describe las relaciones entre las entradas y los logros o resultados de los sistemas (HENRY y cols. 2001), también se han convertido en parte de lo que podríamos contemplar como un campo político emergente de la educación global. Con UNESCO y el Banco Mundial, la OCDE está desarrollando indicadores educativos globales que se aplican a las naciones del Sur global en vías de desarrollo. Esto es otro ejemplo de la gobernanza global a través de la comparación y de la globalización del enfoque de la "política como números" vinculado a nuevas formas de responsabilidad, lo que NÓVOA y YARIV-MARSHAL (2003, pág. 427) llaman "las políticas de responsabilidad mutua". Esta política de responsabilidad mutua es un elemento central de la transición desde gobierno a gobernanza y un importante componente de la gobernanza global en educación.

Dicha responsabilidad mutua a escala global, junto con la modalidad de responsabilidad de política como números a nivel nacional, forman parte de lo que POWER (1997) ha llamado la "cultura de auditoría". Esta cultura de auditoría está estrechamente ligada a la nueva gestión pública, que enfatiza la eficiencia y la efectividad ("valor por el dinero") y los cambios asociados en los estilos normativos del funcionamiento del Estado (Ibíd., pág. 42). El aumento de garantía de

© Ediciones Morata, S. L.

calidad en la industria y el mercado también han catalizado la cultura de auditoría. La cultura de auditoría es primordial para la nueva forma de gobernanza. También existe una conexión con el aumento de empresarios y el discurso de la gestión en el sector público. En eso, como demuestra POWER (Ibíd., pág. 67) "la explosión auditiva representa la decisión de desplazar las culturas evaluativas lejos de lo científico social y acercarlas hacia las bases de conocimiento de las técnicas de gestión".

Este cambio cultural ha ido acompañado de un "reequilibrio" de las relaciones entre el Estado y el mercado. El antiguo acuerdo keynesiano de estados que intervenía contra las repercusiones del mercado para proteger la "economía nacional" y a los "ciudadanos nacionales" fue reemplazado por un acuerdo poskeynesiano que dio prioridad al mercado y a las elecciones individuales respecto a los intereses estatales y colectivos que tenían que ver con el bien común, y que habían sido el núcleo de las estructuras y políticas estatales en las naciones occidentales desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el final de la Guerra Fría y las políticas de Thatcher y Reagan. Al dar prioridad al mercado y a su liberalización, la privatización se ha convertido en un elemento clave de la gobernanza.

Como ya hemos señalado antes, la idea de la privatización se refiere a la transferencia de servicios provistos por el sector público a una serie de intereses del sector privado. Como construcción política, representa un intento de separar la toma de decisiones en el ámbito de la política pública, de la ejecución de la provisión de servicios. Simboliza una nueva forma de contemplar las instituciones públicas y el rol del Estado en la gestión de los asuntos de sus ciudadanos.

Las contrataciones externas y las ventas de empresas quizá sean las modalidades más influyentes de la privatización en el sector público contemporáneo. La elaboración de un plan exhaustivo de Stephen BALL (2007) en el Reino Unido demuestra los múltiples propósitos de la privatización en la educación, así como los cambios considerables que han tenido lugar por el distanciamiento del anterior acuerdo keynesiano. Habla de privatizaciones de primer orden para referirse a la notable presencia privada en relación a la "propiedad, formas de organización, relaciones financieras, etc." y sus efectos de segundo orden en términos de ciudadanía, democracia y gobernanza. Por añadidura, habla de "comercialización" en la educación, en la que las escuelas están involucradas en la publicidad comercial y en el consumismo.

Citando a HATCHER (2000), BALL hace una distinción entre la privatización exógena y endógena. Afirma:

> Mientras que el primero implica compañías privadas que se introducen en la educación para hacerse cargo de responsabilidades directas, servicios o programas, el último se refiere a cambios en el comportamiento de las propias organizaciones del sector público, que actúan como si fueran empresas, tanto en relación a los clientes y trabajadores como en los tratos con otras organizaciones del sector público".
>
> (BALL 2007, pág. 14.).

© Ediciones Morata, S. L.

La privatización endógena implica la creación de *cuasi mercados* en la educación, y estudiantes y padres y madres como consumidores en lugar de ciudadanos con derechos y libertades democráticas. Aquí, la libertad se reconstituye como elección del consumidor en la educación (APPLE 2001). Respaldar dicha comercialización y privatización es neoliberal, posesivo, propio de interés individual; un elemento central del imaginario social neoliberal sobre el que hemos escrito en el Capítulo IV.

De las jerarquías a las redes

La transición de gobierno a gobernanza también es paralela a un movimiento desde jerarquía a red, desde las relaciones burocráticas verticales y jerárquicas a las relaciones de redes más horizontales. CASTELLS (2000, pág. 458) argumenta que existe un poder descentralizador vinculado a la sociedad en red, a escala nacional y global, y que hoy en día "función y poder están organizados en el espacio de flujos". APPADURAI (2006) habla de forma similar sobre la emergencia global de políticas celulares distintas de las políticas vertebradas más antiguas que operaban a nivel nacional. Esta es una distinción con cierto parecido al descrito sobre la transición desde jerarquía a red, y desde gobierno a gobernanza. APPADURAI (Ibíd., pág. 25) comenta respecto a las políticas vertebradas:

> El sistema moderno de Estado-nación es el caso más marcado de estructura *vertebrada*, puesto que aunque las naciones destacan por su distinción y singularidad, el sistema de Estado-nación solo funciona por su creencia subyacente en un orden internacional garantizado por una serie de normas.

En el contexto de la globalización, APPADURAI considera que las políticas celulares emergen junto a estas estructuras vertebradas en lo que vemos como una interacción híbrida de las estructuras y prácticas westfalianas y poswestfalianas. Estas nuevas relaciones de redes y celulares en el contexto del neoliberalismo y las privatizaciones en el sector público, incluyendo la educación, implican integrantes tanto públicos como privados y aquellos localizados tanto a nivel nacional como global.

RHODES (1977) traza una distinción entre las comunidades políticas y las redes políticas. Las comunidades políticas, argumenta, son más coherentes y estructuradas que las redes, y engloban cualquier campo político. Habitualmente consisten en políticos, profesionales y grupos de interés entre otros. Las redes son organizaciones sin conexión directa (véase HUDSON y LOWE, 2004 cap. 8, para obtener una visión útil y breve de la literatura sobre redes políticas). No obstante, queremos subrayar que hoy en día, en el contexto de la globalización, tanto las comunidades como las redes políticas se han extendido globalmente y también incluyen participantes del sector privado. Estas comunidades y redes

© Ediciones Morata, S. L.

forman parte de la nueva gobernanza. RHODES (1997, pág. 15), uno de los primeros autores que escribieron sobre gobernanza en ciencias políticas, se refiere a "un proceso *nuevo* de gobierno". Aunque reconoce que la gobernanza se refiere, *entre otras cosas*, al "Estado mínimo; gobernanza corporativa; y la nueva gestión pública", en realidad RHODES define gobernanza en términos de relaciones entre redes. Señala, "*la gobernanza se refiere a la auto organización, redes interorganizacionales* caracterizadas por una interdependencia, intercambio de recursos, reglas del juego y una autonomía significativa del Estado" (Ibíd.).

El contexto global de la transición a gobernanza también está relacionado con el movimiento desde una modalidad westfaliana a una poswestfaliana de relaciones internacionales, que subrayamos en el Capítulo II, con el último refiriéndose a nuevos espacios y relaciones globales. Es la emergencia de la realidad westfaliana lo que inicialmente provocó el debate de "gobernanza sin gobierno" a escala global (ROSENEAU y CZEMPIEL 1992). La Comisión de Gobernanza Global (1995, pág. 2) de la ONU definió esta consideración global de la gobernanza de la siguiente manera: "básicamente como relaciones intergubernamentales, pero ahora debe entenderse que implica también organizaciones no gubernamentales, ciudadanos", movimientos, empresas multinacionales y el mercado global de capital, y con todos estos, interactúan los medios de comunicación masivos". Sin embargo, de nuevo vemos que el mundo contemporáneo manifiesta una mezcla híbrida compleja de políticas tanto westfalianas como poswestfalianas.

La transición de gobierno a gobernanza se ha manifestado en la emergencia de un consenso político poskeynesiano globalizado. En relación a esto surgen un Estado más policéntrico (BALL 2007) y nuevas normas de producción de políticas educativas junto con lo que BALL (2008, págs. 41-54) denomina nuevas tecnologías políticas. Las tecnologías políticas, sugiere, "implican la implantación calculada de formas de organización y procedimientos, y disciplinas u organismos de conocimiento para organizar las fuerzas y las capacidades humanas en sistemas efectivos" (Ibíd., pág. 41). Como parte de estas tecnologías de gobernanza se incluyen el mercado y las privatizaciones, la nueva gestión del sector público y la plétora de medidas de resultados y rendimientos asociados con su aplicación.

Al considerar la emergencia de un espacio de política educativa europea, DALE (2006, pág. 33) afirma que las actividades de la nueva gobernanza podrían incluir financiaciones, apropiaciones, provisión y regulación, y que ahora existen numerosas instituciones de coordinación en la gobernanza educativa, incluyendo el Estado, el mercado, la comunidad y economías domésticas. En cuanto a la "gobernanza pluriescalar de la educación", DALE distingue tres niveles de gobernanza educativa: principalmente la subnacional, la nacional y la supranacional. Podríamos sugerir también un nivel regional, al menos potencialmente. Estas cuestiones originan el planteamiento de nuevas formas de gobernanza educativa. Sin embargo, podríamos hacer hincapié en que todas estas cuestio-

© Ediciones Morata, S. L.

nes requieren una verificación empírica respecto a su aplicación a cualquier sistema educativo en particular en un momento determinado.

En esta sección hemos documentado diversas características que constituyen la nueva forma de gobernanza educativa. Estas características incorporan la nueva gestión pública, privatizaciones, comercialización y políticas de redes y celulares, todas vinculadas a las nuevas políticas escalares westfalianas y poswestfalianas asociadas a la globalización. Esta nueva forma de gobernanza no niega sin más lo que ha tenido lugar con anterioridad, sino más bien construye sobre lo que ha ocurrido antes de una manera específica e híbrida. Diversas organizaciones internacionales han desempeñado importantes roles como "mecanismos institucionalizados" (McNeeley y Cha 1994) de esta nueva forma de gobernanza, incluyendo la OCDE en relación a las naciones del Norte global, y el Banco Mundial, y el FMI y UNESCO respecto a las naciones del Sur global. En lo que sigue describimos algunos aspectos de la nueva forma de gobernanza educativa de un modo más detallado. Observamos el papel cambiante de las organizaciones internacionales y la emergencia de un espacio conmensurado de medida educativa vinculado al "establecimiento de normas multilaterales" y los procesos de "responsabilidad mutua". Concluimos al considerar cómo esta nueva forma de gobernanza contribuye al desarrollo de nuevos sujetos educativos y consumidores a través de los procesos de lo que Foucault llama "gubernamentalidad". Para Foucault, la gubernamentalidad es un concepto que compete a la "conducta de la conducta" y enfatiza la forma en la que se autogobiernan los nuevos sujetos neoliberales. Como tal, es una consecuencia de la gobernanza.

Nuevas formas de gobernanza: El rol de la OCDE

Hasta ahora hemos argumentado que diversas organizaciones internacionales han cobrado importancia con las nuevas formas de gobernanza en la educación. Para los países ricos del mundo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE) ha sido un componente importante de este nivel global de gobernanza. Otras agencias como el Banco Mundial, UNESCO y los programas de ayuda de las naciones desarrolladas han desempeñado un papel primordial en la nueva forma de gobernanza educativa en las naciones del Sur global (Mundy 2007; Jones 2007 y Coleman 2005). La globalización, como discutiremos, también ha cambiado el rol de la OCDE.

Creada en 1961 a partir de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) y fundada bajo el Plan Marshall por EE.UU. para la reconstrucción económica de la posguerra europea, la OCDE ha sido descrita de diversas formas: como un *think tank*, una entidad geográfica, una estructura orgánica, un forum político, una red de políticos, investigadores y consultores, y una esfera de influencia (Henry y cols. 2001, pág. 1). En términos oficiales, la

© Ediciones Morata, S. L.

OCDE se contempla como una organización intergubernamental formada por 30 de los países más desarrollados que producen dos tercios de los bienes y servicios del mundo, y que están comprometidos con los principios de la economía del mercado y la democracia plural (OCDE 1997), con un compromiso con los derechos humanos, siendo éste un requerimiento nuevo para ser miembro.

Aunque básicamente es una organización económica desde su creación, la OCDE ha enfatizado el rol que debe desempeñar la educación tanto en el desarrollo económico como social. Sin embargo, dentro de la organización ha habido muchos debates acerca de la interconexión de las políticas educativas y económicas. En los años setenta y ochenta en particular, los países europeos intentaron "bajar el tono" de las versiones predominantes americanas del liberalismo de mercado dentro la OCDE, con sus propias agendas socialdemócratas, negándose a ver las políticas educativas y sociales como secundarias o instrumentos de las políticas económicas. HAAS (1990, pág. 159) sugirió que la OCDE se podía describir como "un compromiso algo incoherente entre Estados Unidos y los países miembros europeos", en especial respecto al papel que juega la educación en la política.

En efecto, como señala PAPADOPOULOS (1994, pág. 11), en los estatutos originales de la OCDE no había un espacio estructural independiente para la educación, aunque siempre hubo un "rol inferido" derivado de las primeras formulaciones de capital humano acerca de los vínculos existentes entre la productividad económica y la inversión educativa. En los primeros tiempos estos vínculos se concebían en sentido estricto en cuanto a fomentar la capacidad científica y tecnológica, y por extensión, mejorar la formación en ciencias y matemáticas en las escuelas.

No fue hasta 1968 que el Centro para Investigación Educacional e Innovación (CERI) fue establecido en la OCDE, en parte como resultado de un creciente reconocimiento en la organización de los aspectos "cualitativos" del crecimiento económico —"como instrumento para crear mejores condiciones de vida"— y, junto con esto, una visión más amplia de los múltiples propósitos de la educación. En 1970, la organización reconoció un conjunto de objetivos educativos más completos, un punto de vista menos "económico" de la política educativa, según PAPADOPOULOS (1994, pág. 122), lo que permite dar igual importancia a los propósitos sociales y culturales de la educación. Durante la mayor parte de los setenta y ochenta, la hegemonía de los intereses económicos de la OCDE estaba atenuada por el reconocimiento de las dimensiones y propósitos sociales del crecimiento y desarrollo económico.

Esto no niega la existencia de conflictos ideológicos en la OCDE. Cualquier análisis de los debates hasta mediados de los noventa, tanto en los comités como en la Secretaría, revelaba una fisura entre las posturas socialdemócratas y las neoliberales. Sin embargo, estas diferencias se resolvieron conforme al modo de funcionar de la OCDE: sin orden normativo, operó a través de los procesos

© Ediciones Morata, S. L.

que involucraban su "tradición de transparencia: al proveer explicaciones y justificaciones para la política e involucrarse en la auto evaluación crítica" (OCDE 1998, pág. 102). Como indican MARTENS y cols. (2004, pág. 15), la OCDE no tiene mandato legalmente vinculante sobre sus miembros, ni tiene los recursos financieros a su disposición para promover una adopción política. Por tanto, procura ejercer influencia mediante los procesos de "examen mutuo por parte de gobiernos, vigilancia multilateral y presión entre compañeros para conformar o reformar".

PAPADOPOULOS (1994) provee una versión histórica convincente de cómo, hasta principios de los noventa, la labor de la OCDE se podía caracterizar como una lucha entre su interés por fomentar la eficiencia y el crecimiento económico por un lado y los propósitos sociales de la educación por otro. Sin embargo, desde mediados de los noventa, este conflicto ya no es tan evidente, argumentamos, puesto que la educación se considera cada vez más en términos instrumentales, ya que sirve en interés primario de la organización para los asuntos económicos. Con un mayor enfoque sobre el nuevo contexto en el que funciona ahora la educación, y armados con nuevos discursos de globalización y economía del conocimiento, ahora prima la perspectiva de eficiencia económica en la labor educativa de la OCDE —que es cada vez más técnica y basada en datos— y ha reemplazado los anteriores debates normativos sobre los múltiples propósitos de la educación.

Asimismo, la OCDE admite que el modo de funcionar y de relacionarse con sus miembros ha cambiado (OCDE 1996a, pág. 15):

> La OCDE ha evolucionado mucho en la economía mundial en vías de globalización. Se ha estado "globalizando" notablemente a través de nuevos miembros y actividades de diálogo.... Por añadidura, el análisis de las diversas facetas del proceso de globalización y sus implicaciones políticas se ha convertido en el tema central de la labor de la OCDE, ya que los retos y oportunidades de la globalización constituyen la máxima prioridad de los políticos en los países de la OCDE.

En la actualidad, la OCDE asegura —tal vez acertadamente— que existe un amplio consenso sobre muchos aspectos del requerimiento político para una economía mundial globalizada". De esta manera, la OCDE ha hecho un uso considerable de la idea de la globalización tanto para redefinir sus programas políticos y reconceptualizar su relación con los países miembros, a menudo recomendando el modo en que deberían interpretar y afrontar las presiones de la globalización y aprovechar las oportunidades ofrecidas por la economía global. También podríamos argumentar que la OCDE ha sido una agencia primordial para establecer el consenso al que se refiere.

Sin embargo, al articular la lógica de la globalización de este modo, la OCDE parece "cosificar" las relaciones económicas que describe como "en vías de globalización", al considerarlas como evidentes e inevitables. En consecuencia, se han enmascarado algunos de los supuestos normativos subyacentes de su con-

© Ediciones Morata, S. L.

cepto de la globalización, al tratarlos como si estuvieran excluidos del debate político. Asocia a la globalización con revoluciones tecnológicas en transporte, comunicaciones y proceso de datos, pero solo explora sus implicaciones económicas y las transformaciones culturales a las que también han dado lugar.

En la medida en que la OCDE (1995) da a los aspectos políticos de la economía global un carácter informativo, interconectado, basado en conocimientos, posindustrial y orientado al servicio, sugiere una visión radical de los roles y responsabilidades del Estado. Presupone que las antiguas estructuras burocráticas y centralizadas del Estado son demasiado lentas y escleróticas, y "desincronizadas" respecto a las necesidades emergentes de lo transnacional frente al capital y a las corporaciones nacionales (YEATMAN 1998b). Por tanto, requiere un Estado minimalista con mayor confianza en el mercado. Insiste en nuevas formas de gobernanza descentralizada más compatibles con las llamadas "demandas de economía global".

El problema de este razonamiento es que considera la globalización en términos de un objetivo; como un conjunto de procesos sociales inexorables. Esta profundización en la descripción, sin embargo, omite el hecho de que la globalización también es un fenómeno subjetivo que implica agentes humanos reales que interpretan las condiciones de la interconectividad. Tampoco permite la posibilidad de ser un proyecto ideológico deliberado de la liberalización económica que dirige a la gente hacia fuerzas de mercados más intensas (véase BOURDIEU 2003), basado en una política de intenciones que busca orientar a las personas hacia una cierta aceptación sin reservas de la forma en que opera la economía global y el modo en que la cultura, la crisis, los recursos y las formaciones de poder se filtran a través de su lógica universal. Así pues, "ontologiza" los procesos que describe, con intención de crear sujetos que vean las opciones políticas a través del prisma conceptual de una lógica asumida.

Dada esta representación, la OCDE ya no parece contemplar los debates filosóficos sobre los propósitos de la educación, sino que los sitúa en su supuesta responsabilidad normativa hacia las formas ideológicas de la globalización articuladas en términos de lógica neoliberal de mercados (RIZVI 2007). Esta despolitización de las cuestiones educacionales lleva a la organización a reconceptualizar su labor política, principalmente en términos técnicos relacionados con la forma de entender mejor lo que se conoce como los imperativos de la globalización; cómo la educación puede ser un instrumento de desarrollo económico más eficiente; cómo se puede asegurar una mayor responsabilidad por parte de los sistemas educativos; y cómo debería formar sujetos sociales que vean el mundo como un espacio interconectado en el que las redes de información juegan un papel crucial en sostener la actividad del mercado.

En efecto, en esta lógica neoliberal económica, la OCDE ahora concede mayor importancia a la educación que nunca. Tanto es así que en 2002 estableció un Comité de Dirección para la Educación independiente que ha perdurado

© Ediciones Morata, S. L.

durante la mayor parte de su historia. Al establecer este Comité, el secretario general de la OCDE (2002) subrayó que "la educación es una prioridad para los países miembros de la OCDE, y la organización juega un papel cada vez más importante en este campo. La inversión más importante de la sociedad reside en la educación de su pueblo". Esta observación está claramente basada en la interpretación de la OCDE de los requerimientos de la economía global, en los que asume que el conocimiento es un ingrediente clave y en el que la innovación y la comercialización del conocimiento se consideran los principales motores del desarrollo económico.

Dadas estas convicciones normativas no es de extrañar entonces que gran parte de las deliberaciones de la política educativa de la OCDE tengan que ver con cuestiones técnicas, como es evidente en su programa 2005-2006 que sugiere que las estadísticas y los indicadores comparados a nivel internacional deben respaldar la labor educativa de la OCDE, y que los resultados finales de sus recomendaciones políticas deben estar diseñados para incrementar tanto la calidad como la equidad de los sistemas educativos. Enumeradas como las principales preocupaciones están las cuestiones de equidad en los accesos y resultados, calidad, elección, financiación pública y privada y beneficios sociales e individuales de la inversión en la enseñanza. Respalda esta lista la convicción de que la educación es un factor principal en la contribución a la formación de capital humano y crecimiento económico y que, por tanto, la investigación política en educación se debería dirigir a este fin.

Con esta convicción firmemente asentada y en el contexto de la globalización, la modalidad de funcionamiento de la OCDE ha estado sometida a cambios considerables. Según PAPADOPOULOS (1994, pág. 14), el enfoque general de la OCDE respecto a la educación entre 1960 y 1990 estaba basada en la cooperación internacional, que implicaba la identificación de problemas por su comité educativo para los que dicha cooperación podría ser de utilidad. Los estudios de política educativa se conducían con carácter voluntario y seguían "un patrón *sui generis* en cuanto a sus métodos de investigación, cobertura y periodicidad". La Secretaría, a su vez, aportaba intereses políticos actuales a los comités de educación sobre los que estaba autorizada para dirigir la conducción de evaluaciones temáticas. Y a pesar de que estas evaluaciones proponían medidas, no había ningún mecanismo que asegurara su implementación aparte del fomento y el asesoramiento.

Sin embargo, en años más recientes, aunque la OCDE ha conservado esta retórica general de cooperación internacional, el equilibrio entre la labor política del comité de educación y las tareas técnicas llevadas a cabo por la Secretaría han experimentado un cambio. Con mayor acuerdo respecto a la postura ideológica de la organización, los debates en el comité han dejado de ser tan intensos y se han reemplazado por un establecimiento de prioridades de trabajo y la observación de cuestiones administrativas de coordinación y control. Ahora la OCDE

© Ediciones Morata, S. L.

dedica más recursos a la recolección de datos de rendimiento comparativo en la educación de lo que ha hecho nunca.

Últimamente, el alcance e impacto de la OCDE se han extendido enormemente a través de su labor con las "economías de países no miembros" y a través del reconocimiento global de la especialidad técnica que ha adquirido en la evaluación del rendimiento comparativo. Su dirección ejecutiva, por ejemplo, ha desarrollado una Unidad para la Cooperación con Economías de Países no Miembros (NME), la terminología utilizada en la OCDE para referirse a los países que no son miembros. El interés de la dirección ejecutiva en los países NME está basado en la perspectiva de que en el contexto de una integración global de la actividad económica ya no es posible entender la competitividad económica de sus miembros sin centrarse también en las cuestiones comparativas y controlar los desafíos planteados por las economías transnacionales, en especial aquellas que ahora adquieren niveles más elevados de crecimiento económico.

La perspectiva que tiene la OCDE de la globalización también ha dado lugar al desarrollo de vínculos formales con numerosas organizaciones internacionales, con el propósito manifiesto de ayudar a llevar la habilidad política e institucional y los conocimientos técnicos a los países NME. Ha colaborado con el Banco Mundial y UNESCO en el desarrollo de un proyecto de Indicadores de Educación Mundial (WEI). WEI es una iniciativa conjunta de estas organizaciones diseñadas para proveer un conjunto de datos educativos comparativos sobre economías en transición y en vías de desarrollo. El rol de la OCDE en el proyecto ha sido proveer asesoramiento técnico basado en su largo historial de experiencia con los indicadores de rendimiento. Pero, tal como plantea Rutkowski (2007), este rol está basado en los preceptos neoliberales de la OCDE y es difícil separar la competencia técnica de la OCDE de sus supuestos normativos sobre el rol educativo que debe desempeñar en el desarrollo de la economía global.

Estas asunciones normativas ahora constituyen una ideología global que documenta la labor política de la OCDE en la educación y se ha convertido en un elemento central para sus relaciones multilaterales con los países NME, así como con las organizaciones internaciones. Esto ha tenido lugar en el contexto general de los cambios en las relaciones entre los Estados-nación, incluyendo las laborales. Como hemos observado en este capítulo y sin duda a lo largo del libro, el concepto tradicional de Estado-nación como unidad fundamental del orden mundial, un fenómeno unitario caracterizado por su relativa homogeneidad con un conjunto de propósitos regulares, ha sido reemplazado por una esfera política fragmentada e impregnada por redes internacionales, así como por agencias y fuerzas nacionales. Esta es la nueva gobernanza y realidad poswestfaliana.

Esta cooperación multilateral no tiene lugar en un espacio políticamente neutral, sino en uno caracterizado por relaciones asimétricas de poder. Los flujos de información e ideas políticas son desviados hacia los países más poderosos y

© Ediciones Morata, S. L.

sus intereses políticos. Sin embargo, como portadores de flujos de información y diálogos políticos, las organizaciones internacionales han adquirido mayor poder e influencia que nunca. En el pasado, la OCDE se veía a sí misma como un forum para el diálogo abierto con sus miembros, pero ahora es obvio que se ha convertido progresivamente en un actor político en su propio derecho en el contexto de la globalización, como respuesta y expresión de la globalización neoliberal. Tanto a través de la construcción de su agenda para el diálogo político como para su trabajo de estadística técnica, expone una notable preferencia hacia ciertas prioridades políticas. La labor de la OCDE forma parte y ha contribuido en la constitución de la nueva de gobernanza global en la educación, así como en las naciones. Por añadidura, ha participado en la construcción de un espacio conmensurado global de medida educativa, en especial a través del PISA y sus indicadores, que abordaremos en la siguiente sección.

Presiones para lograr un espacio conmensurable

Un elemento importante de la nueva gobernanza educativa a escala global ha sido la construcción a escala mundial de un espacio conmensurado de medición educativa. La OCDE ha sido un elemento muy importante en la creación de este espacio, a través de los indicadores y mediante su Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). En efecto, en el contexto de la globalización, la OCDE se ha abierto un hueco entre las organizaciones internacionales como depositaria de experiencia internacional respecto a las medidas comparativas de la calidad de los sistemas educativos. Como ya se ha observado, los indicadores de la OCDE y del PISA se basan en el supuesto básico de que la competitividad internacional de las economías nacionales depende de la "calidad de la educación y de los sistemas de formación que se ajustan a los estándares internacionales" (BROWN y cols. 1997, págs. 7-8). La OCDE ha tenido éxito en representar al PISA como la medida más legítima y exacta de rendimiento educativo comparativo internacional. El PISA demuestra el importante rol que juega ahora la OCDE como actor político y mediador del conocimiento, con una creciente capacidad para configurar las prioridades políticas en la educación, no solo entre los países miembros, sino también entre otros países.

La UNESCO y el Banco Mundial han aprovechado en extremo la experiencia de la OCDE en el desarrollo de los Indicadores de la Educación en el Mundo para los sistemas educativos de las economías en transición y en vías de desarrollo. La OCDE también ha trabajado de cerca con la Comisión Europea en el desarrollo de infraestructura técnica para la recogida y análisis de datos de varios tipos, incluyendo los indicadores, y ha proporcionado asesoramiento técnico a numerosos sistemas nacionales. Este privilegio de la experiencia que se puede denominar "enfoque de números" de la labor de la política, deja de lado los debates

© Ediciones Morata, S. L.

filosóficos generales y en su lugar se centra en el enfoque *input/output* con el fin de ofrecer perspectivas políticas sobre la eficiencia/efectividad y equidad/calidad de los sistemas educativos nacionales.

La efectividad de los sistemas educativos nacionales se compara cada vez más con los datos de rendimiento provistos por el PISA. Las naciones participantes se toman muy en serio los resultados como medida de la efectividad de sus sistemas educativos y de la calidad de su capital humano potencial y actual (SIMOLA 2005; GREK 2009). Un ejemplo de esto es el aparente pánico de los políticos educativos en Alemania tras los resultados desfavorables en el primer PISA de 2000. Por otro lado, el rendimiento sobresaliente de los alumnos finlandeses en todas las evaluaciones del PISA hasta la fecha, ha hecho de Finlandia una especie de laboratorio para los educadores que pretenden mejorar sus sistemas educativos. En 2006, 27 países no miembros también participaron en el PISA y cada vez son más las naciones que se incorporan a este campo global de comparación o campo global de política educativa. En la medida en que el rendimiento comparativo y las clasificaciones relativas se han convertido en el centro de interés, las categorías en torno a las que se construye el PISA apenas han sido objeto de debate político.

PISA se desarrolló en los años noventa y se basó en el informe de la OCDE de 1999, *Medición de los conocimientos y aptitudes de los estudiantes, un nuevo marco para la evaluación*. Se lleva a cabo cada tres años para examinar el conocimiento aplicado y las aptitudes de los estudiantes al final del ciclo obligatorio a la edad de 15 años. Así pues, las pruebas no se basan en el currículum nacional, sino que se elaboran con un propósito concreto por un consorcio contratado de agencias expertas y con el apoyo de comités de asesoramiento técnico. Se realiza un sofisticado proceso de desarrollo de las pruebas para asegurar en la medida de lo posible una buena traducción y que las pruebas se ajusten a la cultura del país. De esta manera, el PISA crea sus propios datos, en lugar de usar los datos nacionales en un espacio de comparación internacional. El PISA considera de suma importancia el requisito de la comparación así como un espacio conmensurado de comparación internacional, un espacio de medida uniforme o lo que DESROSIERES (1998) denomina "espacio de equivalencia". Nuestro argumento aquí es que el PISA contribuye a la constitución de un espacio global de equivalencia como parte de la nueva forma de gobierno educativo.

Tal como ha demostrado la historia de los sistemas estadísticos nacionales (DESROSIERES 1998; PORTER 1995), en el marco nacional siempre ha habido más interés en la creación de un espacio nacional conmensurable de sistemas de evaluación que en la validez, y mayor preocupación sobre cuestiones de fiabilidad y comparación que en la ontología. Ocurre lo mismo con el PISA. También afirma haber creado un espacio conmensurable de medición de la efectividad de los sistemas de enseñanza en términos de las capacidades de los estudiantes al final de la enseñanza obligatoria para "aplicar el conocimiento a los desafíos

© Ediciones Morata, S. L.

de la vida real". Sus creadores sugieren que el PISA ha sido creado con relevancia política y su interés es asegurar las disposiciones de los estudiantes al final de la enseñanza obligatoria para el aprendizaje durante toda la vida. Como consecuencia, aunque aún puede haber algunos debates técnicos acerca de la naturaleza de las pruebas, la mayor parte de la atención de los medios de comunicación nacionales e internacionales y las respuestas políticas a los resultados del PISA se centran en las tablas de clasificación del rendimiento y en la posición nacional comparativa. De esta manera, prima lo técnico sobre lo político, y se sustenta el imaginario social popular de la economía del conocimiento. Como afirmó ROSE (1999), la "política como números" tiende a hacer esto —el poder de los números es tal que "se hacen invisibles y por lo tanto, irrebatibles— la compleja variedad de juicios y decisiones que entraña una medida, una escala, o un número" (Ibíd., pág. 208).

Mientras que en el PISA se evalúan temas de alfabetización, matemáticas, ciencias, y a veces el cálculo, también requiere que los estudiantes completen un cuestionario sobre ellos mismos, sus antecedentes y hábitos de estudio, al igual que se recopilan datos sobre sus antecedentes en la escuela en cuanto a recursos, tamaño y organización del currículum. Esto permite generar datos políticos correlativos muy útiles entre variables tales como el trasfondo socio-económico y el rendimiento, lo cual ha contribuido a avivar los debates entre la OCDE y sus miembros, así como en otras áreas. Sin embargo, así como señala BERLINER (2007) el enfoque técnico del PISA revela que su propio análisis de los temas de igualdad corresponde a una definición muy estrecha de la igualdad en la educación en cuanto al acceso formal a las instituciones educativas se refiere. Elude los temas políticos sobre justicia educativa dentro y fuera de las naciones.

Tal como se ha observado, sugerimos que el PISA ha contribuido a la constitución de un espacio conmensurado global de evaluación del rendimiento educativo, que es un elemento importante de la nueva forma de gobernanza educativa. Aquí, recogemos un historial de estadísticas que pone de manifiesto el trabajo político, técnico y cognitivo necesario para la emergencia tanto de la nación como de las estadísticas nacionales y la superposición entre ambos (PORTER 1995; DESROSIERES 1998). Es útil el análisis de SCOTT (1998) sobre la óptica del Estado para gobernar: las estadísticas nacionales hicieron legibles a la nación. Hacemos una analogía con la importancia de los indicadores y los datos para la construcción del globo como un espacio político gobernable y legible.

Numerosos historiales de estadísticas demuestran las relaciones íntimas y entrelazadas entre el desarrollo de las estructuras administrativas estatales, lo que Bruno LATOUR (1987) llama un "centro de cálculo", y el desarrollo de la estandarización, metodologías, tecnologías y esquemas cognitivos relacionados de estadísticas y pensamiento científico (HACKING 1975, 1990; PORTER 1995; DESROSIERES 1998). En cuanto a las estadísticas, DESROSIERES (Ibíd., pág. 8) observa: "Tal como demuestra la etimología de la palabra, la estadística está relacionada

© Ediciones Morata, S. L.

con la creación de un Estado, y con su unificación y administración". Continúa para exponer cómo las estadísticas combinan la autoridad del Estado con la del mundo científico. De hecho, él y PORTER (1995) demuestran la necesidad para ambos de un Estado moderno y de estadísticas. La nación constituida como un "espacio de equivalencia" es necesaria para la creación de las estadísticas (DESROSIERES 1998), aunque son igualmente importantes para la construcción de la nación, las estadísticas y números que eluden lo local. Esta constitución de un espacio único de equivalencia es una afirmación de la observación de PORTER (1995, pág. IX), según la cual, la "cuantificación es una tecnología de distancia". PORTER (Ibíd., pág. 37) indica que el "concepto de sociedad en sí mismo es en parte una construcción estadística". Mientras que esto involucraba avances técnicos, también reflejaba una labor política y administrativa. Así como argumenta DESROSIERES (1998, pág. 9), "crear un espacio político implica y hace posible la creación de un espacio de medida común en el que es posible comparar cosas porque las categorías y procedimientos de codificación son idénticos.

Mientras que el enfoque hasta este punto se ha centrado en la constitución histórica de los sistemas estadísticos nacionales y su relación con la nación concebida como un espacio de equivalencia, se puede hacer una analogía con la recogida de datos, información estadística; y en educación, con datos de rendimiento e indicadores educativos para la construcción o fabricación de un espacio global de medida y como espacio de equivalencia, un espacio conmensurado de rendimiento comparativo. Tales datos, aunque no todos sean fiables, son primordiales para el proyecto de hacer legible al mundo, lo cual es esencial para el aspecto global de la gobernanza educativa. Mientras que la creación de los sistemas nacionales de recopilación estadística erradicaba los sistemas de evaluación, la emergencia del globo como espacio conmensurable de medida *no* ha eliminado los sistemas de recogida de datos nacionales, sino que ahora constituye un aspecto de la gobernanza educativa a escala global y nacional.

Se puede contemplar el trabajo estadístico de la OCDE, incluyendo los indicadores y el PISA, como un elemento que contribuye a la constitución de un campo de política educativa global emergente. También hemos considerado la función de los indicadores de la UE y la constitución de la UE como un espacio conmensurado de equivalencia (GREK y cols. 2009). Aquí entran en juego redes espaciales/sociales a nivel nacional, internacional (entre naciones), transnacional (pasando entre naciones) y global (MANN 2000). Asimismo, existe una compleja interacción entre estas capas de las nuevas políticas escalares con las intermediaciones que tienen lugar a nivel nacional (GREK y cols. 2009).

Conclusión

Hemos destacado los cambios en las estructuras y prácticas, tendencias políticas y reglas de producción política asociadas a la transición desde gobier-

© Ediciones Morata, S. L.

no a gobernanza. Se considera que esta transición retoma lo que es ahora un Estado más policéntrico con implicaciones y principios del sector privado, por ejemplo los mercados, que operan dentro de las estructuras estatales y enmarcan sus políticas y prácticas políticas. También existe una capa global que cubre esta transición. Un gran número de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que existen por encima de la nación ahora tienen repercusiones políticas dentro de las naciones y de los sistemas educativos nacionales. Esto constituye las nuevas políticas escalares, que son fundamentales para las nuevas formas de gobernanza educativa. HELD y MCGREW (2005, pág. 11) sostienen: "en la era contemporánea ha habido estratos de gobernanza en todas las fronteras políticas" y han transformado la soberanía del Estado en un ejercicio compartido del poder. Por otra parte, con la emergencia de nuevos patrones de interconectividad política, "el ámbito de las opciones políticas disponibles para los gobiernos individuales y la efectividad de muchos instrumentos políticos tradicionales tienden a declinar" (Ibíd., pág. 13).

Hemos hablado de la OCDE como un estudio de caso, demostrando cómo ha sido afectada por la globalización al adoptar un rol de actor político al tiempo que exponía una versión neoliberal particular de la globalización y la necesidad de re-culturizar y reorganizar el Estado a través de una nueva gestión pública y orientaciones de mercado. Asimismo, hemos mostrado cómo la OCDE ha sido una agencia primordial en el desarrollo de órganos normativos multilaterales en la educación a través de nuestra exposición sobre el PISA y los indicadores educativos. Podíamos haber expuesto en detalle los efectos de otras organizaciones internacionales y subrayaríamos que no todas están cortadas por el mismo patrón, como por ejemplo el Banco Mundial. Esto hubiera puesto de manifiesto la emergencia del consenso de Washington y posWashington que se ajusta perfectamente a las agendas que hemos subrayado en nuestro debate sobre la transición de gobierno a gobernanza. El Banco Mundial y diversas organizaciones intergubernamentales causan un efecto en las naciones del Sur global y no cabe duda de que existen relaciones asimétricas de poder entre tales agencias y estas naciones. Lo fundamental aquí, sin embargo, es que esto forma parte de las nuevas políticas escalares, que son básicas para la transición de gobierno a gobernanza y la emergencia de nuevas formas de gobernanza educativa en todo el mundo. Con nuestra discusión sobre los órganos normativos multilaterales en la función de los indicadores y el PISA de la OCDE, también hemos mostrado la emergencia de un campo de política educativa global que ahora forma parte de la gobernanza educativa.

Por supuesto aún existen gobiernos en las naciones que supuestamente controlan las agendas políticas. La extensión de esta autonomía o soberanía está afectada por la cantidad de capital nacional que posee una nación. Sin embargo, también hemos explicado en este capítulo que algunas consecuencias provienen de las nuevas políticas escalares y de los efectos derivados de la

© Ediciones Morata, S. L.

implicación de nuevos actores políticos en el sector privado, lo que da lugar a un Estado más policéntrico o vaciado a nivel nacional.

En esta conclusión queremos mencionar brevemente otro concepto relacionado con la transición de gobierno a gobernanza, en concreto, la "gubernamentalidad". FOUCAULT (1991) utilizó este concepto para referirse a la producción de individuos autónomos, es decir, individuos que actúan de determinadas maneras en la medida que son posicionados por los discursos políticos predominantes. En la actualidad, la gubernamentalidad es una consecuencia de la forma de gobernanza que hemos descrito y analizado. El individuo posesivo e interesado contribuye a las nuevas formas de gobernanza en el contexto de la globalización neoliberal. Los discursos y políticos que constituyen y emanan de la nueva forma de gobernanza educativa tienen interés en crear este nuevo individuo. ROSE (1999) ha argumentado que esta es la nueva "autosuficiencia individual", que invierte permanentemente en su propia educación, desarrollo profesional y aprendizaje durante toda la vida con el fin de participar de manera activa y productiva en la economía globalizada y el mercado laboral. En algunos sistemas educativos ha habido incluso intentos de constituir individuos con más disposiciones empresariales para satisfacer mejor las demandas percibidas de capitalismo globalizado y un mundo más individualista y competitivo. Los circuitos culturales del capitalismo globalizado también producen conceptos como "economía del conocimiento", persuadidos por agencias internacionales como la OCDE que también ayudan a crear discursivamente aquello de lo que hablan. La nueva gobernanza y las repercusiones de la gubernamentalidad están basadas en el concepto filosófico de una sociedad constituida por individuos que rinden al máximo, así como el concepto de un gobierno forzosamente incompatible con los intereses individuales y con una economía y sociedad dinámica.

La nueva forma de gobernanza educativa a través de las tecnologías políticas que hemos descrito en este capítulo, también busca producir nuevos actores en el ámbito de la educación. Aquí podemos contemplar al nuevo ejecutivo educativo como un producto de las nuevas formas de gobernanza. Por añadidura, como también hemos observado, vemos la reconstitución del rol del director de un centro como alguien que busca maximizar el rendimiento educativo de los alumnos frente a los objetivos de rendimiento y, como consecuencia, anula y debilita otros propósitos educativos, tal como hemos demostrado en el Capítulo IV. Esto también repercute en los maestros, produciendo una desmotivación profesional. Respecto a la producción de nuevas materias docentes, Stephen BALL (2006, pág. 145) ha observado: "las tecnologías políticas de las reformas educativas no son meros vehículos para el cambio técnico y estructural de las organizaciones, sino también mecanismos para reformar a los maestros (eruditos e investigadores) y cambiar el verdadero significado de ser maestro; las tecnologías de reforma producen nuevos tipos de materias docentes". El concepto foucaultiano de gubernamentalidad recoge esta idea de autonomía que

© Ediciones Morata, S. L.

a su vez se puede ver como una consecuencia de las nuevas formas de gobernanza educativa.

BALL (2006) habla del impacto debilitante de las nuevas formas de gobernanza y los efectos de gubernamentalidad cuando afirma que la cultura orientada al rendimiento de las reformas de enseñanza inglesas en realidad destruye el alma del maestro, que siente que la situación inhibe la misión de la auténtica práctica docente. En algunas manifestaciones, la cultura del rendimiento provoca fabricaciones individuales y organizacionales (Ibíd.), ya que ambas necesitan rendir en la nueva cultura de auditoría. Aquí, la palabra "fabricación" se utiliza en su significado dual de crear y falsificar; este último aspecto puede resultar en un desplazamiento de los objetivos; individuos y unidades orgánicas pasan más tiempo intentando representarse que en trabajar en conseguir sus "verdaderos" objetivos. Estas fabricaciones, como observa BALL (Ibíd., pág. 153), "tratan tanto de resistencias como de capitulaciones". Es obvio que existen resistencias de varios tipos y de diversos grados hacia las nuevas formas de gobernanza que hemos subrayado en este capítulo. Algunos temas los discutiremos más adelante, en el último capítulo concluyente de este libro, en el que consideramos la globalización desde abajo y varios movimientos antiglobalización que optan por imaginar otras globalizaciones.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO VII

Políticas de igualdad en la educación

Introducción

Desde los años cincuenta, la mayoría de los sistemas educativos del mundo han mostrado interés por los asuntos relacionados con la igualdad. Han utilizado la política pública como instrumento para asegurar una mayor participación en la educación, en un intento de reducir los niveles de estratificación social. El compromiso con la igualdad en la educación se ha basado en los principios de eficiencia económica y justicia social. Han considerado que una población con mejor educación favorece el desarrollo económico de una nación, al tiempo que, basándose en la justicia social, contemplan la educación como un derecho humano básico y esencial para la cohesión social. Un compromiso con estos principios ha llevado a los gobiernos, a menudo con la ayuda de agencias de desarrollo internacional, a invertir sustancialmente en la educación y a desarrollar programas para impulsar la participación educativa. Y en efecto, se puede asegurar que han tenido un éxito razonable al reducir los niveles de analfabetismo e incrementar el acceso a las instituciones educativas y, en cierta medida, al adquirir mayor igualdad de resultados sociales. Dicho progreso, sin embargo, no ha sido igual en todas las naciones y en todos los grupos sociales, en particular en cuanto a las poblaciones indígenas y los grupos socioeconómicos desfavorecidos.

En la medida en que se han institucionalizado, o quizá se han extendido, los procesos contemporáneos de la globalización, esta discrepancia ha sido un tema de debate acalorado entre economistas y sociólogos. La división principal reside entre los que argumentan que las políticas neoliberales asociadas a la globalización han creado un mundo más desigual y empobrecido, y quienes sugieren que ha creado niveles sin precedentes de crecimiento económico que

© Ediciones Morata, S. L.

ha permitido la expansión de la riqueza y la reducción de la pobreza. En este capítulo revisaremos este debate. Argumentaremos que mientras que la globalización de hecho ha reducido algunos aspectos de los impedimentos estructuralmente impuestos a la igualdad social, también ha reforzado e incluso ampliado las jerarquías sociales. Consideramos tres iniciativas políticas principales —los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las políticas de igualdad de género en la educación y los programas diseñados para afrontar la "brecha digital"— y explicaremos que todos ellos están basados en un concepto limitado de la justicia educativa, conceptualizado sobre todo como acceso a las instituciones, dejando de lado problemas más importantes de trato y resultados.

Esta perspectiva por fuerza es limitada porque no considera las dinámicas de las experiencias educativas y sus resultados económicos y sociales, así como las condiciones históricas que producen las desigualdades. Aunque un compromiso con el acceso formal a las instituciones educativas es claramente necesario, no es suficiente para lograr justicia educativa. Puesto que los datos comparativos internacionales muestran una correlación más débil entre las desventajas sociales y económicas de los resultados educativos en aquellas sociedades con bajos Coeficientes Gini de desigualdad (GREEN y cols. 2006), un concepto diferente de justicia educativa está claramente justificado, uno que ponga mayor énfasis en las condiciones sociales y económicas bajo las que tiene lugar el aprendizaje, así como en la calidad pedagógica y redistribución de recursos. Esto significa que un compromiso con la justicia social en la educación requiere tanto reformas generales en las políticas sociales y económicas, como en la política educativa y la práctica profesional. El acceso formal a la enseñanza no siempre se traduce en resultados efectivos de igualdad. De hecho, el acceso puede ser contraproducente al establecer expectativas que, de no ser realizadas, tienen el potencial de crear una considerable alienación social para quienes han invertido tiempo y esfuerzo en la educación sin las recompensas prometidas.

La era de la globalización ha puesto de manifiesto el hecho de que la igualdad es un asunto relacional. La integración económica global significa que el comercio internacional, por ejemplo, beneficia a algunos países a expensas de otros (BUCKMAN 2004). También tiene repercusiones diferenciales en los ingresos, la cultura, la sociedad y el medioambiente. Según SCHOLTE (2000, pág. 260), la globalización implica un "acceso estratificado al espacio global". Muestra cómo la comunicación global se reduce a las clases profesionales y privilegiadas del Norte; cómo, mientras que existen crecientes oportunidades para las mujeres, éstas a menudo tienen lugar bajo términos y condiciones inferiores a las de los hombres; y cómo el dinero y el crédito global están desproporcionadamente disponibles para los privilegiados. Siempre se ha pedido a los Estados-nación que remediaran estas desigualdades pero, como ya hemos observado, en el contexto de la globalización su poder ha declinado de forma considerable. Esto significa que ahora las demandas de justicia requieren ser abordadas en términos

© Ediciones Morata, S. L.

globales, dirigidas a las redes e instituciones transnacionales donde reside gran parte del poder. De ser así, sugerimos que el concepto de justicia necesita ser globalizado, articulado en términos que no den por sentado que las responsabilidades de la justicia residen exclusivamente en el Estado-nación.

Globalización y desigualdad

No hay nada nuevo en torno a la desigualdad social. La estratificación de clase, género, país, raza y parecidos es anterior al período contemporáneo de la globalización. Entonces, nos preguntamos: ¿Cómo ha alterado la globalización las formas de diferenciación social en la era contemporánea? ¿De qué manera y respecto a qué han creado nuevos y distintos patrones de exclusión la extensión de los vínculos transnacionales, la economía de la información global, la globalización de culturas y la ideología del neoliberalismo respecto a los mercados y la economía? ¿Hasta qué punto ha propiciado la globalización nuevas amenazas para la seguridad personal? Y en relación a la educación en particular, ¿en qué términos ha creado la globalización neoliberal nuevos patrones de resultados sociales desiguales en todos los ámbitos nacionales?

Como hemos señalado en un apartado anterior de este libro, las organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, y en menor medida la UNESCO, han sido defensores explícitos y contundentes de la globalización neoliberal. Argumentan que la globalización del comercio, por ejemplo, no solo favorece el negocio internacional, sino que es una buena forma de empoderar a los pobres. Por otro lado, los críticos de la globalización mantienen que el neoliberalismo tan solo enriquece a la élite global a expensas de los trabajadores ordinarios y de los países pobres, además de eliminar la capacidad de los gobiernos nacionales de responder con eficacia a las desigualdades sociales. En gran medida este debate está impulsado por el "viejo partidismo de políticas de distribución de 'tira y afloja' frente a las políticas que defienden a los mercados" (RAY 2007, pág. 141). Las cuestiones relativas a la evaluación de los efectos de la globalización, son esenciales en este debate. Dependiendo de la valoración de la globalización así como de la desigualdad tanto dentro como entre las naciones, se adquieren los resultados deseados en cuanto a su trascendencia y consecuencias. En este debate, incluso la interpretación de la evidencia empírica sobre la desigualdad y las relaciones causales que la respaldan, son filtradas a través de prismas ideológicos.

De modo que por ejemplo los defensores de la globalización neoliberal afirman que la integración en la economía global incrementa la actividad económica y eleva el nivel de vida, al impulsar la capacidad de los gobiernos nacionales para invertir más en la educación y en otras áreas de la política social. Martin WOLFE (2005), por ejemplo, explica que durante las últimas décadas el nivel de

© Ediciones Morata, S. L.

vida en todo el mundo se ha incrementado y aunque se observen disparidades en el rendimiento económico nacional en el Sur global, éstas han declinado, no debiéndose a la globalización sino a políticas nacionales y a factores domésticos. De forma similar, DOLLAR y KRAAY (2005) sostienen que la globalización ha reducido la brecha entre los ricos y los pobres, contribuyendo a la disminución de la pobreza absoluta. LEGRAIN (2002) afirma que en 2000 el ingreso global per cápita era cuatro veces mayor que en 1950. WEI y WU (2002) señalan un descenso en la desigualdad en las ciudades chinas que están más abiertas a la globalización. El Banco Mundial afirma que el porcentaje de las personas que viven con menos de un dólar al día se ha reducido a la mitad entre 1980 y 2000, y que la pobreza extrema ha decaído desde un 28% a un 21%, pese al crecimiento de la población durante este período.

Los críticos de la globalización neoliberal (por ejemplo PIETERSE 2004), en cambio, discrepan sobre estas cifras y argumentan que los cálculos sobre la pobreza realizados por el Banco Mundial implican definiciones erróneas y malas interpretaciones de la evidencia. El cálculo de un dólar al día del Banco Mundial, por ejemplo, no tiene en cuenta la inflación en Estados Unidos que, cuando se aplica, la proporción de pobreza internacional de hecho incrementa en un 19,6%. PIETERSE (Ibíd.) se opone al punto de vista técnico de la pobreza que según él despolitiza el debate y lo desvía de los graves asuntos de desigualdad que cuestionan las relaciones más fundamentales de poder y clase. Una disminución de la pobreza absoluta, sostiene, es perfectamente posible junto con un incremento simultáneo de las desigualdades relativas. Centrarse en las desigualdades en lugar de la pobreza absoluta también indica una brecha creciente en la riqueza de casi todos los países en las últimas décadas. Esto subraya la importancia de examinar las relatividades en lugar de las medidas absolutas.

Esto es precisamente lo que hizo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre los patrones de la desigualdad global creados en 1999. El informe PNUD fue completamente inequívoco en su conclusión de que las desigualdades en y entre los países a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa habían incrementado. Más de 80 países, según el informe, tenían ingresos per cápita en 1999 más bajos que en los años ochenta. Incluso en los países que mostraban índices de crecimiento espectaculares, la desigualdad aumentaba. En China, por ejemplo, las disparidades aumentaban entre las regiones de la costa y del interior más predispuestas a la exportación. En India, las desigualdades de salario y laborales en las zonas urbanas y rurales habían aumentado y se observó un movimiento considerable de agricultores y trabajadores rurales desde las zonas rurales a las urbanas en busca de empleo. De forma similar, los países ricos de la OCDE como Suecia, Estados Unidos y el Reino Unido también habían experimentado grandes aumentos de desigualdad.

El informe PNUD también señaló que la diferencia de ingresos entre una quinta parte de las personas que vivían en los países más ricos y la quinta parte

© Ediciones Morata, S. L.

en los países más pobres era de 74 a 1 en 1997, de 60 a 1 en 1990, y de 30 a 1 en 1960. En 1999, mientras la quinta parte de las personas viviendo en los países de menores ingresos solo tenían un 1 o 2% del PIB mundial, mercados de exportación mundial, inversión directa extranjera y líneas de teléfono, la quinta parte más rica tenía 86, 82, 68 y 74 respectivamente. En 1999, los países de la OCDE que constituían el 19% de la población mundial, tenían solo el 71% del comercio global en bienes y servicios y el 85% de los gastos de desarrollo e investigación del mundo. Desde que se publicó el informe de PNUD, mientras que en algunos países de Asia, como China y la India y las llamadas "economías de los Tigres Asiáticos" han experimentado una mejora significativa en estos indicadores, para los cien países en peores condiciones la situación ha empeorado considerablemente con una clara tendencia a la concentración de ingresos, recursos y riqueza entre las personas, empresas y países. Es muy probable que la actual crisis económica global y las desigualdades tanto dentro como entre las naciones se haya agravado.

Por supuesto hay que destacar que aunque estas tendencias no son las consecuencias inevitables de la integración económica global, es obvio que la ideología de la globalización neoliberal ha servido para legalizarlas. Desde luego, las desigualdades globales se remontan a la globalización de épocas anteriores, pero se puede afirmar que los procesos globales contemporáneos han actuado para mantener y quizá incluso para institucionalizar la estratificación social tanto a nivel nacional como global. Como afirma STIGLITZ (2002, pág. 214), la globalización en sí no es responsable de las desigualdades, sino su forma actual y las ideologías e instituciones a la que ha dado lugar. STIGLITZ ha demostrado cómo los regímenes de ajuste estructural bajo el Fondo Monetario Internacional (FMI) por ejemplo, han generado una disminución de las rentas y una mayor pobreza en muchas áreas del mundo. Los graves desequilibrios en los regímenes de intercambio comercial, incluyendo las negociadas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), han perjudicado seriamente a los países del Sur global, mientras que han permitido que países más ricos y bloques regionales como la Unión Europea (UE) conserven subsidios, al tiempo que explotan la mano de obra barata de los países más pobres. La liberalización ha abaratado los costes, mientras que la retórica de la flexibilidad ha producido resultados que benefician más a las grandes empresas transnacionales a expensas de los trabajadores tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados. Como resultado, los pobres tanto en países ricos como en pobres han experimentado una auténtica reducción de su nivel de vida (PERRON 2004).

El informe 1999 de PNUD también sugiere que a un nivel experimental, la globalización crea nuevas amenazas para la seguridad personal. Como resultado de la reducción del tiempo y el espacio, las fronteras son más porosas y la integración de actividades económicas, los patrones de la vida diaria y el intercambio económico, y las tradiciones culturales se han visto alteradas. Hemos

© Ediciones Morata, S. L.

presenciado por ejemplo los trastornos causados a las comunidades locales en todo el mundo por las crisis del sistema financiero, tal como el que se vivió en Asia en 1997 y el de 2008 y 2009 por el colapso del mercado americano y de los principales bancos de inversiones en Estados Unidos. La globalización ha creado las condiciones de base para la volatilidad económica e inseguridad financiera al amenazar los planes de pensiones en casi todo el mundo. También ha dado lugar a la inseguridad respecto a los ingresos y al empleo, puesto que ha proporcionado a las empresas transnacionales la posibilidad de reubicar sus lugares de producción y trasladar los empleos donde encuentran mano de obra más barata.

El incremento de la movilidad y el intercambio cultural ha dado una apertura a la vida de las personas para una mayor diversidad de estilos de vida y tradiciones, pero las oportunidades de dicha movilidad e intercambio no se reparten por igual. Como observó BAUMAN (1998) la movilidad/inmovilidad se ha convertido en otra dimensión de la desigualdad, ya que los grupos más desfavorecidos o bien no se pueden desplazar o se ven obligados a trasladarse (por ejemplo, los refugiados políticos). Tampoco se respetan de forma equitativa las tradiciones culturales de las comunidades en el espacio global, en las que han surgido diversas prácticas explotadoras. Bajo el capitalismo contemporáneo, "la formación sistémica de clases ya no está ligada al territorio y a la jurisdicción política de los Estados-nación" (ROBINSON y HARRIS 2000, pág. 12). En su lugar, está vinculada al trabajo de las STN dedicadas al "crecimiento a cualquier precio" y al incremento de la movilidad de capital financiero, el comercio global de las principales marcas y la globalización del desarrollo de productos. Aquellos que trabajan en posiciones clave de las empresas transnacionales se han hecho igual de móviles que los flujos de capital y los productos culturales, lo cual ha dado lugar a la emergencia de una nueva clase global. Las élites globales por supuesto siempre han existido, pero en las últimas décadas su número ha aumentado de forma significativa y han adquirido una "consciencia cosmopolita" distinta (CALHOUN 2001), gustos culturales híbridos que a menudo les distancian de los que permanecen ligados a determinadas localidades y no tienen la posibilidad de viajar.

Ligadas a este patrón de desigualdad están las consideraciones acerca de la economía de la información. Manuel CASTELLS (2000) ha escrito mucho sobre la relación entre la globalización de la comunicación y los nuevos patrones de desigualdad social a los que ha dado lugar. Examina los vínculos entre lo que llama el nuevo "capitalismo informacional" y la creciente desigualdad, pobreza, exclusión social y empobrecimiento a escala mundial. Insiste en que la división global del empleo ha generado distintos patrones de exclusión y marginación que han traspasado las fronteras nacionales. Esta división trasciende la antigua división núcleo-periferia (WALLERSTEIN 1978); ahora todas las naciones se encuentran divididas por fuerzas de la globalización en comunidades de perdedores y ganadores. CASTELLS utiliza el término "Cuarto Mundo" para referirse a las comunida-

© Ediciones Morata, S. L.

des cuya mano de obra se ha individualizado, los que están sobreexplotados, los que están excluidos de los beneficios de los procesos globales y quienes, como resultado, están socialmente marginados. La exclusión social, argumenta, es un proceso, no una condición. Quien está incluido o excluido, sugiere, varía con el tiempo, en función de la educación, las características demográficas, los prejuicios sociales y las políticas públicas. Observa además que

> "... el proceso de exclusión social en una sociedad de redes concierne tanto a individuos como a territorios. De manera que, bajo determinadas circunstancias, países enteros, regiones, ciudades y barrios son excluidos, abarcando en esta exclusión a la mayor parte, o a toda la población"
>
> (CASTELLS 2000.)

Estos procesos inducen a un desequilibrio social geográfico extremo que depende, en gran medida, de los valores que los individuos de forma particular o en comunidad son capaces de ofrecer en la red global de acumulación de riqueza.

De esta forma, la globalización ha creado nuevos modelos de desigualdad social alrededor de la lógica de la exclusión social emergente.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En las dos últimas décadas el concepto de "exclusión social" ha sido central en los debates políticos sobre las formas en que se podría afrontar la desigualdad educativa. La opinión general es que la educación es esencial para lograr la inclusión social. La Comisión Europea (2008), por ejemplo, contempla la inclusión social como un "derecho social" a determinado nivel de vida básico y a la participación en las principales instituciones de la sociedad que permiten que se realicen las actividades sociales y ocupacionales. La idea política de "inclusión social", como se utiliza extensamente en Europa y cada vez más en otras partes del mundo, representa un tipo de acción afirmativa diseñado para cambiar las condiciones que podrían derivar en la alienación o a la privación de derechos de determinadas personas en una sociedad. Por tanto, está vinculado a las consideraciones de clase social y niveles de vida y cómo estas puedan afectar al acceso a múltiples oportunidades educativas. De una manera más programática, la inclusión social es una estrategia para combatir la exclusión social, pero de formas no redistributivas, por lo que no pretenden hacer reparaciones o compensar errores pasados, como es el caso de las medidas de Acción Afirmativa desarrolladas en los años setenta. En contraste, es una respuesta coordinada ante el complejo conjunto de factores que producen la marginación institucional e individual.

© Ediciones Morata, S. L.

LEVITAS (1998) argumentó que la inclusión social proviene de la política social francesa, pero que tanto en Europa como en el Reino Unido ha sido un concepto muy rebatido, con tres significados concurrentes que operan en la política social. Distingue entre una política social crítica y el enfoque redistribucionista que se centra en la pobreza en proceso de erradicación; un discurso moral de la subclase orientada a "los hombres jóvenes sin empleo y con tendencias criminales" y "madres solteras sexual y socialmente irresponsables" (Ibíd., págs. 7-8); y un discurso integracionista social que enfatiza la inclusión simplemente como inserción en el empleo remunerado. Como afirma LEVITAS (Ibíd., pág. 8), estos tres discursos concurrentes de la inclusión social difieren en cuanto a la forma de representar la relación entre inclusión/exclusión y desigualdad de un modo más general y las diferentes maneras de manifestarse en la política social del Reino Unido, a veces como el enfoque predominante y otras como un pastiche de construcciones antagonistas.

En el contexto de la educación, el término "inclusión social" apareció primero a mediados de los ochenta en relación a las políticas educativas para estudiantes con necesidades especiales. Los defensores de las políticas de inclusión opinaban que los estudiantes con necesidades especiales debían ser educados en las clases normales, junto con el resto de alumnos. En algunas épocas esta política se ha conocido como "integración". Sin embargo, en los noventa, este concepto se extendió y ahora significa la igualdad de acceso general a la educación. Constituye la base de la Declaración Mundial de *Educación para todos* (EPT) propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con numerosas organizaciones internacionales. La declaración representa un acuerdo internacional de objetivos educativos para llevar a cabo la meta de satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los estudiantes para el año 2015. Forjado primero en 1990 en Jomtien, Tailandia, y reiterado después en 2000 en Dakar, Senegal, EPT está basado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que manifiesta que "todo el mundo tiene derecho a la educación" (Artículo 26).

En la actualidad, EPT ha sido reformulado en un lenguaje de inclusión al sugerir que todo el mundo debe tener la oportunidad de aprender y beneficiarse de la educación, no como un azar de circunstancias, ni un privilegio, sino como un derecho. EPT mantiene que una educación debe proporcionar más opciones para los individuos y comunidades. Según el Informe Delors de la Unión Europea (1996), la educación nos permite *conocer, hacer, vivir en comunidad* y *ser*. Esto incluye el aprendizaje para vivir en una sociedad y trabajar juntos hacia el desarrollo humano sostenible, respetando la diversidad de la experiencia y circunstancias personales, reconociendo la participación que tienen las futuras generaciones en nuestro planeta. La declaración engloba una serie de objetivos, indicadores de rendimiento utilizados para saber en qué medida cumplen los objetivos de EPT los sistemas nacionales educativos con el apoyo de las agen-

© Ediciones Morata, S. L.

cias de ayuda, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales y comunidades así como profesores y padres.

En el año 2000 los objetivos de EPT recibieron otro impulso con la publicación de otra declaración: los Objetivos de Desarrollo del Milenium de la ONU (ODM). Los ODM son más amplios que EPT y reconoce el estrecho vínculo entre las oportunidades educativas y las condiciones económicas y sociales bajo las que tiene lugar la educación. Los artífices de los ODM por ejemplo, señalan que la educación primaria no es posible sin medidas que afronten la pobreza extrema y el contagio del VIH/SIDA, y sin los esfuerzos para fomentar la igualdad de género. De esta manera, los ODM representan no solo un conjunto de 8 objetivos de desarrollo, junto con 21 objetivos cuantificables adoptados por 189 naciones y firmado por 147 jefes de Estado y de Gobierno durante la Cumbre del Milenio de la ONU en septiembre del 2000, sino una declaración exhaustiva sobre las medidas posibles para afrontar la desigualdad social en la era de la globalización. Los 8 ODM requieren lo siguiente de todos los países para el año 2015:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
Objetivo 2: Lograr una educación primaria universal.
Objetivo 3: Fomentar la igualdad de género y empoderar a las mujeres.
Objetivo 4: Reducir el índice de mortalidad infantil.
Objetivo 5: Mejorar la salud maternal
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades.
Objetivo 7: Asegurar la sostenibilidad medioambiental.
Objetivo 8: Desarrollar una sociedad global para el desarrollo.

El PNUD afirma que estos objetivos "reconocen explícitamente la interdependencia entre el crecimiento, reducción de la pobreza y desarrollo sostenible" y el rol que la educación primaria básica debe desempeñar al realizar los demás objetivos de desarrollo.

De una manera más explícita que EPT, los ODM están basados en metas evaluables y con plazos precisos junto con indicadores para controlar el progreso. Aunque reconocen la importancia de las sociedades globales, la responsabilidad en última instancia para la implementación de estos objetivos reside en los gobiernos nacionales, incluso a pesar de requerir a las instituciones de desarrollo más importantes del mundo, como el Banco Mundial, que desempeñen una función más decisiva. En la actualidad, los programas de ayuda de muchas naciones del Norte global están centrados en los ODM. En consecuencia, para adquirir estos objetivos las organizaciones internacionales ayudan a los países a mejorar su capacidad tanto en el desarrollo como en la evaluación política. Por ejemplo, se ha establecido un Proyecto de Milenio con el fin de proveer un conjunto de servicios exhaustivos para respaldar las estrategias de desarrollo nacionales tales como la asistencia técnica y financiera en la planificación de inversiones y

© Ediciones Morata, S. L.

diagnóstico y fortalecer la capacidad nacional para el desarrollo efectivo y evaluación de programas. En el área de educación, la sede de la UNESCO en París recopila datos de cada país para controlar su avance hacia estos objetivos, al producir informes anuales que se utilizan para considerar métodos para facilitar el progreso. Por tanto, los ODM han tenido profundas consecuencias en el desarrollo de las políticas educativas en las naciones del Sur global que con frecuencia se valoran en base al cumplimiento de dichos objetivos. La política se formula en términos de las respuestas a los indicadores de ODM; otro ejemplo del enfoque actual sobre los resultados políticos frente al enfoque en el *input*.

Con pocos años por delante hasta el 2015, el progreso en el logro de los ODM se ha entremezclado con algunos avances significativos junto con importantes contratiempos. El objetivo de reducir a la mitad la proporción de población viviendo en el mundo en vías de desarrollo con menos de un dólar al día para el año 2015 es poco probable que se pueda alcanzar con un descenso económico severo en 2008-2009 que podría retrasar cualquier proceso, en especial en el África Subsahariana. Los informes del PNUD indican que muchos países estaban cerca de conseguir tasas universales de educación primaria, ya que el número de niños no escolarizados y en edad de estar en la escuela primaria descendió de 103 millones en 1999 a 73 millones en el 2006, pese al incremento en la población infantil de esta edad. Sin embargo, en el África Subsahariana el índice de matriculación alcanzó el 71% hace relativamente poco. Aproximadamente 38 millones de niños en edad de educación primaria en esta región aún no están escolarizados. En el sur de Asia el índice de matriculación ha alcanzado el 90%, aunque más de 18 millones de niños en edad escolar no están matriculados. En África central y occidental, las niñas en particular son las que menos se matriculan y permanecen en la escuela una vez escolarizadas. Lo mismo ocurre por ejemplo en Pakistán. La sequía, la escasez de comida, el conflicto armado, la pobreza, la falta de registro de nacimientos, el trabajo infantil, el VIH y el SIDA también contribuyen a la escasa matriculación y a los elevados índices de abandono escolar tanto en niños como en niñas en muchas partes del mundo

Actualmente, EPT y los ODM sin duda son iniciativas importantes que trabajan para conseguir igualdad social y educativa que, aunque se elaboran a escala global, pretenden llevarse a cabo en marcos nacionales. Así pues, sus artífices aún contemplan la igualdad no en términos de relaciones globales sino orientada exclusivamente al Estado-nación. De esta manera son incapaces de afrontar los problemas de desigualdad social más allá de las fronteras nacionales. Por tanto, no sabemos hasta qué punto pueden contribuir a reducir las relatividades en los Estados-nación o si en realidad se ha hecho algún progreso para cerrar la brecha entre los países ricos y pobres. Esto sugiere que la noción de justicia que subyace a la EPT o los ODM está notablemente enmarcada por las teorías westfalianas. Las cifras comparativas producidas por las organizaciones internacionales se basan sobre todo en los datos numéricos provistos por los gobiernos nacio-

© Ediciones Morata, S. L.

nales. Pero estas cifras no afrontan las cuestiones de autenticidad y comparabilidad. Además, de alguna manera, la política para estas naciones acaba siendo un ajuste continuo de objetivos con un enfoque sobre la cantidad en lugar de la calidad (Ali 2006).

Más allá de su visión centrada en la nación, el énfasis que ponen la EPT y los ODM en el acceso a la enseñanza primaria está basado en un compromiso ético con los derechos humanos, así como en ciertos cálculos económicos que sugieren que una de las principales causas para apoyar el objetivo de igualdad en la educación es la producción de capital humano necesario para el desarrollo nacional. Sin duda existen numerosas pruebas valiosas que indican que una inversión en la enseñanza primaria provee enormes beneficios positivos tanto públicos como privados. Cabe suponer que la enseñanza primaria tiene el poder de beneficiar a las comunidades tanto en esferas económicas como sociales. Esto ha llevado a la mayoría de los países en vías de desarrollo, desde Pakistán a Perú, a centrar la mayor parte de sus recursos educativos en la educación primaria y denegarlos en gran medida para la educación secundaria. Sin embargo, los países no deben concentrarse solo en la educación primaria, sino también asignar recursos adicionales a la educación secundaria y superior si pretenden maximizar las posibilidades de desarrollo, en especial en economías que son cada vez más intensivas en conocimiento.

Tanto la OCDE como la UNESCO han manifestado que para competir con éxito en la nueva economía global, es necesaria la inversión en todos los niveles de la educación (capital humano) para los países en vías de desarrollo. No obstante, el énfasis político de EPT y los ODM en el acceso universal a la enseñanza primaria puede ser contraproducente ya que en el contexto de recursos limitados y el impulso de la privatización por parte de la ideología neoliberal puede haber conducido a muchos países en vías de desarrollo a simplemente abandonar el apoyo a la educación posterior a la primaria y dejar que los estudiantes y sus familias asuman el gasto de una enseñanza superior. Sin embargo, puesto que la participación efectiva en la economía global requiere un nivel de educación superior, el énfasis político en la educación primaria puede servir solo para reproducir patrones vigentes de desigualdad global. Es obvio que se requiere un enfoque multifacético de la política educativa para afrontar la desigualdad social y económica.

Sin buenos maestros que tengan una formación y profesionalidad adecuada el acceso nunca podría ser una medida íntegra de igualdad. Un currículum determinado e impuesto a nivel externo, desapegado de las tradiciones locales y condiciones políticas también pone en peligro las culturas locales, tal como hemos demostrado en el Capítulo V en relación a Pakistán y Santa Lucía en el Caribe. Como hemos argumentado antes, las presiones globales han dado lugar a medidas universales, que a su vez pueden conducir a recomendaciones genéricas sobre lo que se debe impartir y cómo. En particular en la enseñanza primaria,

© Ediciones Morata, S. L.

cierta autonomía para que las comunidades locales determinen su propio currículum parece sumamente deseable. Sin embargo, la tendencia global hacia una mayor eficiencia del sistema debilita este objetivo educativo. Lo que está claro es que una educación apropiada para cada comunidad requiere una visión más compleja de igualdad de lo que sugieren EPT y los ODM. La educación a todos los niveles tiene una amplia variedad de propósitos, no solo producir trabajadores eficientes para la economía global cambiante. Tal como afirma Amartya SEN (1999), los medios y objetivos de desarrollo deberían destacar las libertades individuales. Esto sin duda también se aplica a la educación para el desarrollo. En este caso, las políticas educativas diseñadas para abordar diversos patrones de desigualdad deben concordar con los intereses culturales de la educación además de afrontar los problemas de estratificación económica. Deben reparar en otras formas de marginalización y exclusión social para que la educación para el desarrollo realce las libertades que derivan de saber leer y escribir.

Igualdad de género en la educación

La igualdad de género en la educación es una prioridad política importante tanto en las declaraciones de la EPT como en los ODM. Existe un acuerdo generalizado de que sin igualdad de género ninguna sociedad puede ser socialmente justa. Hay que destacar, sin embargo, que ningún país en el mundo ha logrado establecer por completo la igualdad de género; y como concepto, se interpreta de diferentes formas en todas las tradiciones religiosas, políticas y culturales. Por tanto, no es de extrañar que los requerimientos y resultados políticos en torno a la igualdad de género funcionen de diferentes maneras en todas las naciones del Norte y del Sur (UNTERHALTER 2007), siendo que los niños constituyen el centro de gran parte de la política de género en el Norte y el acceso de las chicas a la enseñanza es el problema predominante en la política educativa del Sur. Así pues, existe una considerable variedad en los enfoques de las políticas educativas diseñadas para fomentar la igualdad de género.

Antes de considerar en mayor detalle el problema del género y el acceso de niñas a la enseñanza en el Sur global, expondremos brevemente el debate sobre la forma en que se han desarrollado y rebatido las políticas de género en el ámbito de la educación en las naciones del Norte global. Aunque generalizaremos, tenemos que reconocer que dichos debates tienen lugar de forma vernacular en cualquier sistema educativo nacional, dada la naturaleza del orden genético de la sociedad, la postura de las políticas feministas y el alcance de la reacción negativa hacia los beneficios educativos y la mejora de las condiciones profesionales para las mujeres, como consecuencia del impacto del movimiento de las mujeres respecto a la política pública. En los países occidentales más desarrollados, como ya se ha observado, la política de género ha desviado su atención

© Ediciones Morata, S. L.

de las niñas a los niños, en particular desde principios de los noventa (LINGARD y cols. 2009). Este enfoque político de "¿Y qué pasa con los chicos?" siguió a intervenciones políticas de inspiración feminista de los años setenta que entre otras cosas buscaba ampliar la elección de asignaturas de las chicas y mejorar sus resultados educativos. Al parecer este enfoque político tuvo algún éxito, en especial para las mujeres de clase media que ahora compiten con los varones por los mejores resultados académicos al final de la enseñanza secundaria y estudian en la universidad en mayor número que los chicos, aunque aún en gran parte lo hagan en cursos segmentados por géneros (ARNOTT y cols. 1999).

Sin embargo, pese a que ha cambiado el enfoque de niñas a niños, la mejora del nivel educativo de las niñas no lo convierte en igualdad de oportunidad profesional e igual salario que los varones, ni siquiera cuando las mujeres tienen niveles equiparables de formación. La crianza de los hijos aún tiene mayor impacto sobre la educación y salario de las mujeres que sobre los hombres. El debate académico sobre la educación de los niños y la tendencia a favorecer a los varones en la política de género también ha cuestionado el punto de vista esencial de la categoría masculina y argumenta que la política debería centrarse en las chicas y chicos más desfavorecidos (LINGARD y DOUGLAS 1999). Las consideraciones más comedidas plantean: "¿A qué chicos y chicas se refieren?" y la evidencia demuestra que los chicos de clase media aún van bien en la escuela. Son los chicos y chicas pobres quienes no se benefician de la enseñanza de la misma forma que sus homólogos más privilegiados. También existen aspectos raciales en esta ecuación; en Australia, los niños (y niñas) aborígenes no rinden en absoluto y lo mismo ocurre con los chicos afro americanos en EE.UU. y los afro caribeños en el Reino Unido.

En contraste con este patrón evolutivo de la política de género en las naciones del Norte global destaca la situación en las naciones del Sur global, donde la política de género en la educación aún requiere especial atención a las niñas. Incluso es una cuestión del acceso a toda la educación primaria, un tópico planteado por EPT y los ODM. Sin embargo, la situación está cambiando un poco tras un enfoque emergente sobre los problemas de los niños en las naciones en vías de desarrollo. Esto es más evidente en el informe comisionado por el Instituto del Commonwealth sobre la educación de los varones (JHA y KELLEHER 2006), que parece sugerir que el discurso político de "¿y qué pasa con los chicos?" en las naciones del Norte global ha llegado hasta algunas naciones del Sur global y se ha tomado en cuenta como problema político en esta zona. La globalización en sus múltiples formas y manifestaciones también ha repercutido en el orden y en las políticas de géneros en todas las naciones, tal como ha observado FALUDI (2007) en su estudio sobre el impacto del 11S en la masculinidad y la feminidad y en las políticas de género en EE.UU., en las que se ha observado una cierta regresión hacia la masculinidad del tipo John Wayne y la feminidad nutriente.

© Ediciones Morata, S. L.

Cabe reconocer que en los países del Sur global, como en cualquier otra parte, se han hecho enormes esfuerzos para mejorar la brecha del género desde principios de los noventa. Por ejemplo, como ha ilustrado la División de Estadística de las Naciones Unidas (2004), en la mayor parte de las regiones del mundo, el índice de niñas en la enseñanza primaria en comparación con los niños demuestra que la participación femenina está incrementando, registrándose un avance importante en el norte de África y en el Este y Sureste de Asia. Pese a los conceptos erróneos sobre las sociedades musulmanas, los índices de inscripción escolar en los países del Sur y el Oeste de Asia han incrementado de forma considerable, pese a que aún cuentan con el índice de paridad de género más bajo del mundo (AGUILAR 2004). Aunque es cierto que ha habido grandes avances en paridad de género en la enseñanza primaria y muchos países han logrado un índice de paridad de género de casi el 100%, la participación de las niñas en la educación secundaria y superior por lo general permanece bajo en la mayor parte de los países en vías de desarrollo. En los países con una importante población como China y la India, las niñas tienen índices muy bajos de participación en la enseñanza secundaria. La participación de las mujeres en la educación superior también ha aumentado en las dos últimas décadas, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, pero con un índice más bajo en los países del Sur.

En efecto, como ya hemos observado, en algunos países desarrollados la participación de las mujeres en la enseñanza superior es mayor que la de los hombres. Sin embargo, si se pretende una auténtica igualdad para las niñas en las naciones en vías de desarrollo, el acceso no es suficiente; también debe haber una distribución equitativa de género en las áreas de investigación y empleo. Mientras que las mujeres están bien representadas en los ámbitos de la educación, ciencias sociales y humanidades, e incluso en los servicios de atención sanitaria, su participación en los campos de las ciencias naturales e ingeniería aún está lejos de aproximarse a la paridad de género. Con una importancia creciente en estos campos, ligada al desarrollo de la economía global y asociada a la innovación tecnológica y la pericia técnica, esta desigualdad es más significativa de lo que pueda parecer en un principio, puesto que sugiere que el acceso creciente de mujeres a la educación superior se da en áreas que no gozan de elevadas compensaciones económicas similares, estatus social y prestigio.

En los últimos años, algunas OIGs como la OCDE, el Banco Mundial y UNESCO han enfatizado reiteradamente la importancia de la igualdad de género en todos los niveles de la educación (UNTERHALTER 2007). Los argumentos que han expresado para obtener mayor acceso son interesantes y reveladores. Aunque las posturas ideológicas de estas tres organizaciones difieren, todas parecen usar argumentos similares para respaldar la igualdad de género en la educación al considerar su alcance sobre todo en términos de eficiencia de mercado. De acuerdo con el Banco Mundial, "los estudios han demostrado que las

© Ediciones Morata, S. L.

mujeres y las niñas trabajan más duro que los hombres, están más predispuestas a invertir el sueldo en sus hijos, y son tanto productoras como consumidoras". La UNESCO declara: "Educar a niñas genera beneficios más elevados en términos económicos". Por último, la OCDE recomienda que "invertir en mujeres (con respecto a la educación, salud, planificación familiar, acceso a tierras, etc.) no solo reduce directamente la pobreza, sino que conduce a una mayor productividad y aprovechamiento más eficiente de los recursos". De los tres, el Banco Mundial tiene la posición más fuerte en relacionar la igualdad de género con el consumismo y la eficiencia económica. La lógica instrumentalista de este argumento posiblemente entraña prejuicios de género, al contemplar a las mujeres como medios para lograr ciertos fines económicos en lugar de personas que participan en la educación por una inmensa variedad de razones, no solo económicas, sino también culturales y sociales.

Lo que es evidente, dados los beneficios manifestados de mayor igualdad de género para la expansión económica y acumulación de capital, el impulso global para la educación de las mujeres no es simplemente producto del altruismo o convicción moral. La igualdad de género parece ser una estrategia calculada y eficiente para proveer a las empresas de una fuente de empleo más barata, tanto para las compañías locales como transnacionales. El imaginario neoliberal afirma que la educación de las mujeres supone una mayor rentabilidad. También se citan otros beneficios, pero éstos están demasiado insertadas en el mismo imaginario. Por ejemplo, el Banco Mundial asegura que la educación de las niñas figura entre las inversiones sociales más rentables, que su educación reduce la tasa de mortalidad infantil, aumenta los ingresos per cápita con mayor índice que las inversiones en hombres, y reduce los índices totales de fertilidad. No obstante, esta eficiencia económica se adquiere solo porque las mujeres que han recibido una educación continúan recibiendo sueldos más bajos, tienden a trabajar más horas que sus homólogos varones, sin dejar de ser responsables por el bienestar de la familia.

Un análisis de la igualdad de género en la educación no estaría completo sin una referencia a las presiones considerables que muchas ONGs, el movimiento global de las mujeres y algunas mujeres influyentes han ejercido sobre los gobiernos y las organizaciones internacionales para mejorar la igualdad de género (Bulbeck 1998). La movilidad creciente de individuos y de información asociado a la globalización han sido los catalizadores fundamentales de las campañas en relación a los problemas de la igualdad de género en la educación. Con muy pocas excepciones, los gobiernos en todo el mundo han tenido que reaccionar a las crecientes demandas para la igualdad de género. Esta demanda ha sido más sonora en el sur de Asia. El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2009 sitúa al sur de Asia entre las peores regiones del mundo en cuanto a derechos de la mujer. Los indicadores comparativos de alfabetización, salud, actividades económicas, carga laboral, empoderamiento y participación política muestran que el sur de Asia está bastante más atrasado que el resto del mundo. Oxfam (2008)

© Ediciones Morata, S. L.

una organización para el desarrollo con sede en el Reino Unido, afirma que en el sur de Asia, "los estudios indican que la crisis social se está incrementando a pesar de tres décadas de activismo por grupos de mujeres en todo el mundo y que el tema de la violencia contra las mujeres ha recibido más atención en los debates de política global como una cuestión de derechos humanos y de salud".

Esto se debe a que las políticas relacionadas con la igualdad de género en la educación permanecen ligadas al imaginario neoliberal que ve la igualdad sobre todo en términos económicos instrumentales. Sin embargo, lo que está claro es que la igualdad de género más allá del acceso escolar requiere un enfoque más sistemático de los procesos sociales que perpetúan las desigualdades de género, así como la exigencia de un concepto más amplio de los propósitos de la educación. Aunque el concepto de la educación basada en los principios de mercado y la eficiencia del sistema requiere mejor utilización de los recursos humanos que representan las mujeres, una visión más completa de la equidad busca una transformación social en la que se reconfiguren las relaciones de género. Esta última visión subraya la importancia no solo del acceso y la inclusión social, sino también la necesidad de replantear las condiciones de dicha inclusión. Contempla sociedades con posibilidades de transformación económica, política y social en términos de género. Esto requiere cambios no solo en la administración de la educación, sino también en el currículum y la pedagogía, en especial en el contexto de la economía del conocimiento con su potencial para reconfigurar los patrones tanto de las relaciones económicas como sociales.

La brecha digital

En la economía del conocimiento, las oportunidades educativas se establecen a través del acceso a la tecnología. La capacidad para usar la tecnología de la información es fundamental para las políticas de igualdad, ya que las cuestiones relacionadas con la "brecha digital" están ahora inextricablemente ligadas a los flujos globales de información y comunicación. La idea de la "brecha digital" ahora se usa de forma común para caracterizar las desigualdades sociales. Las iniciativas emprendidas para superar la "brecha digital" ahora se consideran fundamentales para la reforma educativa. Aunque el término "brecha digital" tiene más de diez años, se ha convertido rápidamente en parte de un nuevo lema global, tanto, que ahora enmascara, más que aclara, la naturaleza de las estratificaciones entre los que están electrónicamente conectados y los que no lo están. Sin embargo, pone de relieve algo significativo; el modo en que el desarrollo social y económico depende en gran parte de la capacidad del país para participar en la nueva economía de la información.

Esta nueva economía, tal como ha señalado Manuel CASTELLS (2000) entre otros, se caracteriza principalmente por la ciencia y la tecnología, una transición desde la producción material al procesamiento de la información, la emergencia

© Ediciones Morata, S. L.

y expansión de nuevas formas de organizaciones industriales interconectadas y el auge de la globalización socioeconómica. CASTELLS argumenta que la productividad económica ahora está vinculada a la calidad de la información y su gestión en los procesos de producción, consumo, distribución y comercio. Esto se debe a que ha habido un cambio, desde la producción material a las industrias de procesamiento de información como la atención sanitaria, banca, *software*, biotecnología, medios de comunicación y por supuesto la educación, y a que ahora el comercio global implica circuitos globales de intercambio de conocimiento y proceso de datos.

Si bien la participación en estas industrias ricas en información se ha convertido en un elemento fundamental para el desarrollo de la economía, la idea de "brecha digital" se puede contemplar como una fuente principal de subdesarrollo. ¿Pero cómo? Dada la complejidad del "informacionalismo", como lo llama CASTELLS, la "brecha digital" no se puede referir tan solo a la distribución desigual de la tecnología informática en todas las comunidades. Es un fenómeno mucho más complicado y multidimensional que incorpora una amplia variedad de factores, desde el acceso a los ordenadores hasta el modo en que se produce y se distribuye el conocimiento. Pippa NORRIS (2001) ha sugerido por ejemplo que la noción de "brecha digital" se refiere al acceso desigual de Internet entre las sociedades industrializadas y en vías de desarrollo. En segundo lugar, NORRIS habla de una "brecha social", que alude a la línea divisoria entre los países ricos o pobres en información. Y por último, y de manera más significativa, introduce la idea de una "brecha democrática" para explicar las diferencias entre los que usan o no los enormes y crecientes recursos de Internet para involucrarse, movilizarse y participar en la vida pública.

Pero este correctivo tampoco capta del todo las complejidades en torno al concepto de "brecha digital". Dado el tamaño de la comunidad *online* que se duplica cada año (van DIJK 2005), es evidente que Internet transforma el modo de vivir, trabajar y jugar de las personas. Son pocos los que dudan de que las tecnologías digitales transforman el flujo de capital, y bienes y servicios en los espacios globales. Tales tecnologías se han convertido no solo en un elemento importante de la actividad económica, sino también en una fuente ubicua de información. El impacto potencial de Internet en los países en vías de desarrollo es difícil de evaluar. Por un lado, algunos sostienen que las tecnologías digitales proveen a los países del sur la oportunidad de saltarse directamente varias fases del desarrollo económico y social, mientras que otros aseguran que la economía de la información favorece fundamentalmente a las sociedades ricas en información. Las voces en Internet de los países en vías de desarrollo están completamente ausentes. Tal como señala FERGUSON (2006), en el orden mundial neoliberal, en especial en el África subsahariana, estas voces han sido desplazadas a lo que él llama "sombras globales", inextricablemente vinculadas a la economía global, aunque marginada.

© Ediciones Morata, S. L.

La era de Internet, por tanto, tiene el potencial de aumentar las disparidades entre las economías posindustriales en el núcleo del sistema económico global y las sociedades en vías de desarrollo que se sitúan en la periferia. Las economías más ricas pueden usar las tecnologías digitales para impulsar la productividad, mientras que las sociedades más pobres se quedan rezagadas y tienen que alcanzar al resto, lo que apenas pueden hacer debido a la naturaleza rápidamente cambiante de las tecnologías digitales y los costes involucrados. Los sistemas nacionales de educación y las organizaciones internacionales son completamente conscientes de que la naturaleza siempre en evolución de las nuevas tecnologías tiene el potencial de reforzar los patrones existentes de estratificación en la nueva economía. En efecto, la sociedad de redes puede estar creando sistemas de comunicación paralelos; uno para aquellos con ingresos, educación y conectividad y otro para aquellos sin conexión e información suficiente para sobrevivir en la economía global. En este caso, el problema de la división digital está vinculado a la exclusión estructural de las naciones más pobres de la economía del conocimiento donde el "saber cómo" o los conocimientos y la información reemplazan la tierra y el capital como hilos conductores básicos de la brecha digital en términos relativos, en lugar de términos de déficit, de equipo o de aptitudes.

La idea de "brecha digital" a menudo se debate como una cuestión de acceso a la tecnología de hardware y conectividad de Internet, así como del "saber cómo". Muchas de las iniciativas políticas en los países en vías de desarrollo para superar la brecha digital se han limitado a la provisión de ordenadores y conectividad. Pero esto es un problema que se puede resolver fácilmente con niveles más elevados de inversión y la disponibilidad de ordenadores baratos. Los ordenadores de 100 dólares tan publicitados de MIT Media Lab, ahora conocidos como XO-1, pronto serán una realidad (NEGROPONTE 1996), al igual que lo será el modo de resolver los problemas de la banda ancha. Pero esto no cerrará la brecha digital porque aunque a todos los ciudadanos de los países en desarrollo les regalaran un ordenador, probablemente no lo podrían usar. Aún carecerían de la cultura y de las destrezas técnicas requeridas para acceder a la información y servicios disponibles en Internet. Como sostiene WARSCHAUER (2003), los debates sobre la "brecha digital" ahora deberían centrarse en los retos que afronta la integración efectiva de la tecnología en las comunidades, instituciones (incluyendo las educativas) y las sociedades, en lugar de tratar de resolver la insuficiencia de equipos. Lo que es más importante, sugiere, no es tanto la disponibilidad física de los ordenadores e Internet, sino la habilidad personal para hacer uso de las tecnologías y participar en prácticas sociales significativas.

Los políticos de los países en vías de desarrollo a menudo han reiterado la importancia de la enseñanza superior tanto para superar la brecha digital como para aprovechar las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías. Si bien es cierto que la imposibilidad para acceder y utilizar la nueva tecnología implica una marginación incluso mayor que la de la economía mundial, las naciones

© Ediciones Morata, S. L.

en vías de desarrollo, según se afirma, no tienen otra opción que la de invertir en modelos de educación superior que sean eficientes y efectivos, y desarrollar competencias y destrezas apropiadas para una participación con éxito en la nueva *economía del conocimiento*. En este sentido, los programas basados en las nuevas tecnologías se consideran favorables, como un modo de satisfacer la creciente demanda de educación superior en los países en vías de desarrollo, en especial en un contexto de incapacidad por parte de los gobiernos de asignar los recursos necesarios para construir y desarrollar recintos universitarios. Se mantiene que las nuevas tecnologías tienen el potencial de incrementar la eficiencia en la provisión y calidad de la educación superior a través de formas más flexibles de abastecimiento, y de apoyar las iniciativas que usan estas tecnologías para aumentar la entrega de programas *online*, siempre y cuando se desarrollen también las políticas para coordinar la acreditación, reconocimiento y garantía de calidad de los programas, en especial cuando estos están disponibles más allá de las fronteras nacionales.

Sin embargo, el principal problema de estas iniciativas políticas es que aún contemplan la igualdad educativa sobre todo en términos de acceso, y no prestan atención al hecho de que el actual sistema global del conocimiento está decididamente orientado a Occidente, donde el inglés es el idioma dominante. Como ha señalado CASTELLS (2000), los países desarrollados pueden aprovechar las oportunidades ofrecidas por la economía de la información para reforzar su poder económico. Ha argumentado que mientras que las líneas divisorias de la marginación no necesariamente siguen la división actual entre el Norte y el Sur, es difícil que las poblaciones en las que existe una importante deficiencia en la educación y en donde se depende demasiado de los productos de conocimiento importados del extranjero, puedan cerrar la brecha entre estas sociedades y los países más ricos que ya se encuentran en el núcleo de la revolución de la información.

Lo que sugiere este análisis es un enfoque diferente sobre cómo las nuevas tecnologías pueden contribuir para reducir los niveles de desigualdad global y fomentar la integración de tradiciones de conocimiento globales y locales. Si la brecha digital se afronta de un modo más serio, dicho enfoque se basará en la enorme reserva de conocimiento disponible en Internet, siendo gratuitas una buena parte como resultado de las iniciativas democráticas como Open Source (información de dominio público) y las licencias Creative Commons (Wikipedia) (PETERS y BRITEZ 2008), aunque tendería a desarrollar en los estudiantes la capacidad de cuestionamiento crítico para aprovechar su relevancia y utilidad local. Existe un enorme vacío en la actualidad sobre lo apropiado del contenido *online* para las poblaciones marginadas del mundo, que amenaza con reproducir y quizá incluso incrementar en gran medida las disparidades económicas y sociales. Mientras que las organizaciones internacionales claramente pueden proveer apoyo y asesoramiento, los problemas de la división digital, como ya se ha observado, en última instancia solo pueden ser resueltos por las propias

© Ediciones Morata, S. L.

comunidades locales. En efecto, el acceso a las tecnologías puede ser una condición necesaria para adquirir mayor igualdad en la educación; pero sin duda no es suficiente.

Políticas de igualdad y justicia educativa

En el debate anterior, hemos demostrado cómo cada uno de los tres esfuerzos políticos realizados por organizaciones internacionales y gobiernos nacionales para lograr mayor igualdad de oportunidades están documentados por una definición de igualdad muy limitada. Esta definición se centra en gran medida en los problemas de acceso a las oportunidades educativas. Los ODM se dirigen directamente a proveer una educación primaria universal, mientras que las políticas de igualdad de género en la educación están enfocadas en los crecientes niveles de participación femenina en la educación. La mayoría de las políticas diseñadas para afrontar la brecha digital implican medidas para proveer tecnología a las comunidades desfavorecidas, de manera que también puedan participar en la economía del conocimiento de redes. Pero ninguna de estas políticas aborda los contextos históricos y políticos que producen el desfavorecimiento en primera instancia y ninguna considera con seriedad las condiciones bajo las que se provee y puede lograr el acceso con éxito. Estas políticas se centran sobre todo en indicadores cuantitativos y encajan fácilmente con la "política como números" que, según hemos sugerido, ha cobrado una importancia predominante en las dos últimas décadas. Estas asumen que solamente el acceso sería suficiente para producir justicia educativa. De esta manera funcionan con un concepto muy débil de la justicia.

La justicia es una idea sumamente compleja que no admite ninguna definición universal. Mientras que como ideal puede ser universalmente aplicable y algo a lo que se puede aspirar, sus expresiones varían en diferentes tradiciones culturales y nacionales. Está claro que su significado tiene una naturaleza histórica y constituye un área de esfuerzos conflictivos y divergentes. No se refiere a un solo grupo de bienes básico o primarios concebidos en todos los dominios morales y materiales. Sin embargo, una vez entendido esto, es necesario admitir que la justicia tiene una realidad material que es fácilmente advertida por aquellos que la experimentan. Las personas que tienen hambre o son pobres, o los que carecen de hogar, no necesitan debates filosóficos abstractos para comprender que están sometidas a la marginación, discriminación y a la opresión. La idea de la injusticia, por tanto, indica algo real y tangible, y representa una lacra moral para las comunidades que no intentan hacer lo mejor posible para mitigar sus peores efectos.

Sin embargo, en la esfera política, la justicia social es una noción esencialmente rebatida, y la búsqueda de su realización surge del encuentro de un tipo particular de autoridad con aspiraciones políticas y activismos situados en deter-

© Ediciones Morata, S. L.

minadas circunstancias históricas. En las pasadas décadas, por ejemplo, los pensamientos políticos en torno a la noción de justicia social en la mayoría de los países occidentales ha girado en torno a tres tradiciones filosóficas diferentes: el humanismo liberal, el individualismo de mercado y la socialdemócrata. Una noción humanista liberal de la justicia social, asociada sobre todo a las ideas de John RAWLS (1972), conceptualiza la justicia social en términos de equidad, al implicar principios de libertad individual, así como la idea de que el Estado tiene la responsabilidad primordial de crear políticas y programas encauzados a eliminar las barreras que surgen de las relaciones de poder desiguales, evitando el acceso, la igualdad y la participación.

El individualismo de mercado, por otro lado, invoca no tanto la idea de equidad sino lo que merecen las personas (NOZICK 1974). Sugiere que el Estado no tiene derecho a distribuir los bienes privados que la gente ha producido mediante su propio esfuerzo. Al subrayar la importancia del mercado en el intercambio económico y social, esta tradición de pensamiento rechaza las nociones redistributivas e indica que es injusto que el Estado transfiera propiedades individuales sin su consentimiento. En contraste, las nociones socialdemócratas de la justicia (WALTER 1983) rechazan tanto el humanismo liberal como el individualismo de mercado, y subrayan la importancia de las relaciones sociales y las necesidades individuales dentro de una comunidad. El concepto socialdemócrata contempla la "necesidad" como algo primario en lugar de una categoría residual. De esta manera, su interpretación de las necesidades difiere de los argumentos basados en la caridad hacia los "necesitados" que son perfectamente compatibles tanto con la equidad como con los principios de compensación.

Así pues, es importante señalar que el individualismo de mercado y la democracia social se basan en conceptos muy diferentes de la naturaleza de la relación entre justicia y mercado. En el primero, el mercado se contempla como un elemento crucial para facilitar el intercambio social y el ejercicio de la elección individual, mientras la visión socialdemócrata sugiere que la idea de la justicia no es del todo compatible con los mercados salvo que sean controlados (regulados) con el suficiente rigor. El primer punto de vista está basado en la presunción sobre "derechos de propiedad" que los individuos poseen y son capaces de intercambiar en el mercado. En contraste, la perspectiva socialdemócrata enfatiza los "derechos individuales", al implicar la igualdad de trato de ciudadanos, la libertad de expresión y movimiento, igualdad de acceso a la participación en la toma de decisiones, y reciprocidad en las relaciones de poder y autoridad. La adquisición de derechos personales en la definición socialdemócrata requiere que el Estado intervenga en y contra el mercado para asegurar un nivel aceptable de igualdad/desigualdad considerado necesario para proteger los derechos individuales.

El análisis comparativo de la justicia educativa muestra cómo diferentes países han enfatizado distintos aspectos de estas tradiciones. En los países escan-

© Ediciones Morata, S. L.

dinavos, por ejemplo, los principios socialdemócratas, hasta hace poco al menos, han sido dominantes y se han ejercido en términos de principios keynesianos. El Estado ha buscado proveer igualdad de oportunidades educativas para todos a través de diversos programas redistributivos. En el mundo poscolonial en vías de desarrollo, el proyecto de construcción de una nación forzosamente ha requerido un compromiso con los principios de la democracia social, diseñada para incrementar los niveles de alfabetización y participación educativa. En contraste, Estados Unidos se ha inclinado más hacia el individualismo de mercado, encapsulado en políticas de elección y responsabilidad, en especial desde la conocida revolución económica de Reagan y la hegemonía del liberalismo.

Desde finales de los ochenta, el individualismo de mercado ha sido cada vez más hegemónico en el desarrollo de políticas educativas en todo el mundo. Esta especie de convergencia global hacia el pensamiento neoliberal en la educación ha tenido lugar en un discurso general sobre la naturaleza cambiante de la economía global, caracterizada como "basada en el conocimiento" y que al parecer requiere niveles más elevados de educación y formación que nunca. De esta manera, la idea de justicia educativa basada en el individualismo de mercado concuerda con un enfoque de políticas educativas para el acceso a provisiones educativas. Puesto que los propósitos de la educación se conciben cada vez más en términos de capital humano y animan a los individuos, organizaciones e incluso a las naciones a considerar la inversión en la educación sobre todo en términos económicos, el acceso se ha considerado beneficioso tanto para los individuos que pueden "vender sus aptitudes" en el mercado, como para las empresas que necesitan estas aptitudes en una economía basada en el conocimiento. Por otra parte, puesto que el acceso se puede medir en tasas de participación y retención entre otros, las cuestiones culturales y políticas de la justicia educativa quedan al margen. Las características de la nueva gestión pública, los cuasi mercados y el sistema de responsabilidades por tanto implican un compromiso con la justicia educativa sin tener que afrontar la crítica que reproduce el individualismo de mercado y quizá incluso extiende los patrones de desigualdad educativa.

Hemos argumentado que la globalización ha transformado el modo en que las políticas educativas, a menudo expresadas en un lenguaje de reforma, han sido desarrolladas y aplicadas. Pero también hemos afirmado que los efectos de la globalización sobre diferentes grupos y comunidades han variado enormemente, creando considerables disparidades en todo el mundo, con lo que algunas comunidades se han beneficiado sustancialmente de la globalización, mientras que otras han registrado importantes trastornos en sus vidas económicas y culturales. El terreno discursivo en el que se establecen las prioridades educativas en la actualidad está crecientemente documentado por una diversidad de preceptos neoliberales que han perjudicado de varias maneras los requerimientos sociales de la justicia educativa.

© Ediciones Morata, S. L.

Al mismo tiempo, la globalización ha debilitado la autoridad del Estado para promocionar políticas redistributivas y programas más fuertes. Los conceptos tradicionales de la justicia educativa adjudicaban al Estado el rol de crear una mayor igualdad de acceso, oportunidades y resultados. Las demandas para una mayor redistribución de recursos se dirigían al Estado. Y se esperaba que fuera el Estado quien desarrollara programas diseñados para garantizar las condiciones que reflejaran principios de justicia y equidad. Sin embargo, en una era de globalización, las elecciones políticas del Estado se han restringido de alguna manera, con una creciente preferencia hacia un Estado minimalista en cuanto a la promoción de los valores instrumentales de competición, eficiencia económica y elección, respaldado por una filosofía individualista en lugar de colectiva. Los mecanismos de política nacional están cada vez más interconectados. Una nueva lógica de redes demanda la reestructuración del Estado, aunque no todos los países han reestructurado el Estado de la misma manera, al destacar la importancia de contemplar las cuestiones de justicia educativa desde perspectivas internacionales, en términos no solo comparativos sino también relativos.

No obstante, el Estado no es el único ámbito en el que se lucha para lograr la justicia social. Los movimientos sociales contemporáneos, que a menudo funcionan a nivel global, han acentuado una nueva "política de la diferencia" en torno a cuestiones no solo de clase sino también de género, étnia, raza, discapacidad, sexualidad y religión, así como las complejas articulaciones entre éstas. Tal como indica Nancy FRASER (1997), la lucha por el reconocimiento se está convirtiendo rápidamente en una forma paradigmática de conflicto político, y por tanto la heterogeneidad y el pluralismo ahora deben convertirse en las normas contra las que se articulen las demandas de justicia. De esta manera, la identidad de grupo ha suplantado el conflicto de clases como el principal medio de movilización política. Por supuesto, las injusticias materiales no han desaparecido, sino que están vinculadas a las demandas de un reconocimiento de las diferencias y de la representación en las instituciones locales y nacionales, así como en la toma de decisiones globales.

Lo que esto sugiere es que el paradigma distributivo, como lo llama YOUNG (1990), que documentaron las tres principales tradiciones de pensamiento sobre la justicia social, ya no son suficientes para reflejar las complejidades de la interconectividad e interdependencia global por un lado y las políticas contemporáneas de identidad por otro. El paradigma distributivo estaba relacionado con la distribución moralmente apropiada de los beneficios y cargas repartidas entre todos los miembros de una sociedad. Mientras que esta lógica se aplica claramente a la distribución de bienes materiales como la riqueza y la renta, es inadecuada para asuntos morales como el respeto, el reconocimiento, los derechos, las oportunidades y el poder, porque la injusticia también puede estar arraigada en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. De esta manera, aunque los intereses de distribución en base a los que se formulan la

© Ediciones Morata, S. L.

mayor parte de las políticas de igualdad de acceso a la educación son importantes, también lo son los asuntos relacionados con la identidad, y el reconocimiento y explotación de la cultura y de las diferencias.

Estos temas son extremadamente relevantes para los asuntos de justicia educativa porque es en la educación donde los estudiantes aprenden a desarrollar su sentido de autoestima y de los modos aceptables de comunicación social. Por supuesto, estos hechos culturales se interpretan de diferentes formas en distintas comunidades y por tanto requieren un entendimiento no solo de la diferencia, sino también de las relatividades que vinculan las consideraciones de justicia de un lugar a otro. El énfasis en las relatividades señala la importancia de las sensibilidades cosmopolitas necesarias para negociar las diferencias que resultan del volumen incrementado y la intensidad de las interacciones culturales producidas por los flujos globales de población, ideas y tecnologías. Esto ha dado lugar a la necesidad de una nueva ética de globalización (SINGER 2002), en la que las demandas de una justicia educativa se abordan no solo para los Estados-nación, sino también para una comunidad global emergente. En esta comunidad, los asuntos de identidad y cultura juegan un papel central, al requerir un conjunto sólido de principios políticos para un mundo interdependiente (PAREKH 2008). Solo en base a estos principios sería factible el desarrollo de un nuevo marco político para la igualdad educativa.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO VIII

Movilidad y dilemas políticos

Introducción

A lo largo de este libro hemos señalado que el concepto de globalización está asociado a crecientes niveles de movilidad, no solo de capital y finanzas, imágenes, información e ideologías, sino también de personas. Nunca antes en la historia ha habido tanta movilidad entre fronteras nacionales. Las personas se desplazan por una amplia variedad de razones: por emigración; como refugiados, por comercio y negocios; por oportunidades de empleo; como turistas; para atender a congresos y conferencias internacionales; y por la educación. Hay más emigrantes internacionales —tanto documentados como indocumentados— que nunca, incluso más que después de la Segunda Guerra Mundial, cuando un gran número de personas buscaba por todo el mundo un lugar donde vivir o un refugio más seguro. A pesar de haber menos casos de guerras importantes, conflictos políticos y hambre, ahora hay más refugiados registrados en las Organización de las Naciones Unidas que en cualquier otra época de la historia (MARFLEET 2005). Con la globalización de la actividad económica y el comercio, los empresarios viajan constantemente, al igual que los empleados de las empresas multinacionales. Muchas personas ya no dudan, como antes, en aceptar oportunidades de empleo en el extranjero. WATERS (1995, pág. 154) ha señalado que el turismo internacional, medido en términos de llegadas desde otro país, ha aumentado 17 veces entre 1950 y 1990: estas cifras probablemente se hayan duplicado desde entonces. En la actualidad, son comunes las conferencias y las convenciones internacionales, pese a mayores posibilidades de comunicación *online*. El número de estudiantes internacionales sobrepasa los 2,2 millones desde solo 300 mil en 1970, y se espera que esta cifra se duplique para el 2020 (OPEN DOORS 2007).

© Ediciones Morata, S. L.

Este nivel de movilidad humana sin precedentes tiene serias implicaciones en la forma de funcionar de los sistemas económicos y políticos en todo el mundo. Pero, de manera igualmente significativa, el movimiento de personas está transformando nuestras instituciones sociales, las prácticas culturales e incluso nuestro sentido de identidad y pertenencia. La movilidad global ha transformado nuestras ciudades, creando conglomerados urbanos en la intersección de flujos globales de finanzas y capital (SASSEN 1991). Es en estas ciudades globales donde se asientan la mayoría de los emigrantes internacionales. Estos cambios han suscitado graves problemas de seguridad, sostenibilidad y adaptación a los procesos de la globalización. También han aportado mayor diversidad de culturas a las ciudades, donde las personas viven en múltiples horizontes temporales, creando las condiciones no solo para el riesgo y la vulnerabilidad, sino también para las oportunidades. Como señaló el sociólogo John URRY (2000), estos cambios han conducido a nuevas y múltiples corrientes y redes en todas las naciones y culturas que definen el mundo global del siglo XXI: "la diversificación de la movilidad de personas, objetos, imágenes, información y desperdicios, y... las complejas interdependencias y consecuencias sociales que lo acompañan" (Ibíd., pág. 1). Otro teórico, Nicholas PAPASTERGIADIS (2000) sugiere que estas transformaciones requieren nuevas maneras de concebir el movimiento, así como nuevas responsabilidades respecto a la emigración y a las tradicionales teorías estructurales del "tira y afloja"; las distinciones entre emigración económica y forzosa; y las representaciones basadas en los clásicos flujos Norte-Sur, que han dejado de ser adecuados.

En este capítulo exploramos las diversas formas en las que la movilidad global de las personas transforma no solo la composición demográfica de nuestras comunidades, sino también nuestro estilo de vida y los retos que afrontamos. Consideraremos cómo los individuos e instituciones han aprovechado las oportunidades creadas por los niveles incrementados de movilidad y las políticas públicas que ha desarrollado el Estado para gestionar los cambios culturales asociados a la globalización. Examinaremos cómo una mayor movilidad de personas tiene implicaciones en la política educativa; cómo ha interpretado la política educativa la diversidad cultural y ha respondido a sus desafíos; cómo los sistemas de enseñanza superior en particular han buscado beneficiarse del deseo de la gente de desplazarse a otros países; cómo la demografía cambiante de los recintos universitarios en particular y las dinámicas globales en general han dado lugar a demandas para la internacionalización de la educación; y cómo, de un modo similar, el inglés se ha convertido en un idioma global. Las consecuencias sociales de la creciente movilidad han tenido lugar en todas las comunidades. La movilidad de personas con aptitudes desde los países en desarrollo hasta los países desarrollados, por ejemplo, ha reforzado las desigualdades globales, expresado más claramente en la idea de una "fuga de cerebros" y sugerimos por qué, en términos políticos, necesita ser reconsiderado en una era de globalización.

© Ediciones Morata, S. L.

Respuestas políticas a la diversidad cultural

La diversidad cultural siempre ha caracterizado a las sociedades. Pero en una sociedad en vías de globalización, los problemas de la diversidad se han vuelto más complejos. Cada vez tenemos más consciencia de nuestra interconectividad y nuestra interdependencia, y sin embargo hacemos frente a condiciones en las que se saca provecho de las diferencias en la medida en que las comunidades definen sus identidades frente a las fuerzas de la globalización y entre ellas mismas. TOURAINE (2000) sostiene que aunque a un nivel deseamos la diversidad y la movilidad, sentimos que nuestra distinción cultural se encuentra en peligro por la cultura de masas homogeneizadas. Nunca antes en la historia de la humanidad, las cuestiones de las políticas de identidad y las relaciones interculturales han sido tan importantes en los debates políticos como lo son hoy en día.

La mayoría de los Estados-nación se enfrenta al dilema de cómo desarrollar políticas públicas que reconozcan la importancia de la diversidad cultural y al mismo tiempo, acepten que en un mundo globalizado nuestros problemas y sus soluciones están interconectados y trascienden las fronteras nacionales, aunque inevitablemente interpretamos el mundo desde una postura personal y la mayoría de nosotros deseamos permanecer vinculados a las normas culturales que encontramos cómodas. Siendo así, es necesaria una nueva comprensión política de la identidad cultural y de las relaciones interculturales, es decir, "una nueva óptica analítica que resalte la creciente intensidad y el ámbito del flujo circular de personas, bienes, información y símbolos" (CAGLER 2001, pág. 607) por un lado, y por otro lado, lo que aborda nuestra preocupación por este flujo.

Por supuesto estas cuestiones no son del todo nuevas. Los Estados-nación han afrontado durante mucho tiempo los problemas que implican el interpretar la diversidad de la mejor forma posible y construir simultáneamente un universo moral en el que operen las políticas con una comprensión relativamente firme de la "interculturalidad" que funciona en el binario de todos los vínculos globales y locales. En las últimas tres décadas, y en especial en la era post 11S, estas cuestiones se han tornado más complejas y apremiantes. Los nuevos patrones de movilidad han contribuido a una sensación de urgencia y a una creciente ansiedad en cuanto a la seguridad. En dicho contexto, las instituciones tradicionales parecen haber perdido su capacidad para afrontar las nuevas modalidades de diferencia cultural y complejidad social. En la medida en que evolucionamos rápidamente desde los imaginarios de Estados-nación, constituidos por culturas unitarias, hasta espacios caracterizados por niveles significativos de diversidad e intercambio cultural, las políticas públicas luchan por definir formas tanto para celebrar estas nuevas condiciones como para controlarlas.

Desde el punto de vista de la política pública, muchos países han buscado tratar estas cuestiones a través del discurso del multiculturalismo. El multicul-

© Ediciones Morata, S. L.

turalismo sugiere que todos los ciudadanos, sin importar su trasfondo cultural, deberían poder contribuir al desarrollo económico y cultural de la nación; y se atribuye el papel al Estado y a sus instituciones, tales como las escuelas y universidades, de crear las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos sean capaces de utilizar sus aptitudes y talentos y de esta manera contribuir al desarrollo nacional. Sin embargo, el discurso político del multiculturalismo, desarrollado durante los años setenta, no ha estado exento de problemas. También conviene recordar que en países como Canadá, Australia y el Reino Unido, el multiculturalismo surgió como el establecimiento de un compromiso diseñado para pacificar a las comunidades étnicas cada vez más volátiles y sus defensores por un lado y para aquietar los temores de los grupos culturales dominantes, alarmados por la demografía cambiante de sus ciudades, por otro. En parte resultó ser una estrategia para manejar las relaciones entre los grupos y acomodar los intereses de la clase media étnica (Rizvi 1985). Al mismo tiempo, el multiculturalismo facilitó a las comunidades étnicas recursos simbólicos en torno a los que se podían organizar políticamente, utilizando una política de diferencias (Young 1990).

Como construcción política, la idea del multiculturalismo sigue siendo un tema muy rebatido. Esto no sorprende a nadie porque, al igual que otras ideas políticamente polémicas como la igualdad, la democracia y la autonomía, es un término que no admite una definición inequívoca. Existen numerosos discursos contrapuestos sobre el multiculturalismo. Cada definición busca una nueva adaptación entre los valores competentes y encuentra resistencia por grupos dominantes que no están preparados para desprenderse de su poder y privilegios por un lado, y por las comunidades minoritarias que recelan de la retórica del compromiso por otro. Los debates en torno a las implicaciones educativas de la diversidad cultural se localizan en este terreno político enfrentado, ya sea como parte de un movimiento social, como es el caso en Estados Unidos, o como política fomentada por el Estado, como ha sido el caso en Australia y en Canadá.

Pese a la oposición a sus diversas formulaciones, el multiculturalismo ha demostrado ser un concepto relativamente flexible y dinámico, capaz de adaptarse a las condiciones evolutivas políticas y culturales. Por ejemplo, el multiculturalismo ha funcionado simultáneamente con las políticas de redistribución, con énfasis en el acceso y en la igualdad, y con políticas del reconocimiento, expresadas en su apoyo al derecho de las comunidades emigrantes a conservar sus tradiciones culturales. Incluso ha podido funcionar con los discursos neoliberales de eficiencia económica y racionalismo de mercado. Se piensa que las destrezas de la comunicación intercultural son esenciales sobre todo para el comercio global de servicios. La idea de "diversidad productiva" (Cope y Kalantzis 2002), por ejemplo, busca fomentar este entendimiento, al vincularlo con los requerimientos de la economía del conocimiento.

© Ediciones Morata, S. L.

Aunque el concepto de multiculturalismo es flexible, queremos argumentar que ha permanecido atrapado en una serie de presunciones centradas en la nación. Continúa afrontando las cuestiones de la diversidad cultural en un marco nacional. De esta manera, aparece separado de los procesos de globalización cultural que afecta cada vez más a las maneras de pensar de la gente sobre su identidad, su sentido de pertenencia y los espacios culturales que habitan. Si el multiculturalismo sobrevive como concepto político útil, no puede permanecer ligado exclusivamente a la agenda para gestionar las relaciones inter-étnicas del Estado-nación. Para que sea útil en la gestión de los espacios transnacionales y transculturales que han sido primordiales para nuestra comprensión de los futuros cosmopolitas, el multiculturalismo ha de interpretar lo local y lo nacional dentro de un contexto global más amplio. Debe enfrentar los espacios minoritarios que permiten que muchas personas pertenezcan simultáneamente a más de un país, e interpretar su sentido de identidad con respecto a las relaciones económicas, sociales y políticas que traspasan las fronteras nacionales (COHEN y KENNEDY 2007).

La globalización ha promovido nuevas formas "desterritorializadas" de pensar en las identidades culturales (TOMLINSON 2000), definidas en términos de un conjunto de fronteras culturales cerradas, expresadas en el idioma, arte y tradiciones culturales, y enmarcadas como entidades homogeneizadas, inmovilizadas fuera de las relaciones culturales interactivas, históricas y contemporáneas, y localizadas en determinados espacios nacionales. En una nación, la relación entre las comunidades étnicas y sus culturas de origen ya no pueden ser tratadas como una cultura claramente definida. En el contexto global, la interacción entre las identidades culturales de los individuos y sus países natales son mucho más complejas que las reflejadas por nociones de nostalgia, memoria colectiva y un deseo de adhesión (AHMED y cols. 2003).

Demasiado a menudo, el multiculturalismo engloba un concepto de la cultura que es inherentemente naturalista y antropológico, y concebido como un "modo de vida". Por tanto, no es de extrañar que en las políticas públicas este enfoque sobre el "modo de vida" se reduzca a formas culturales que son más visibles en el lenguaje, hábitos y costumbres, y objetos icónicos. Esta reducción apela y se presta al esencialismo cultural. Así pues, al ignorar y obscurecer su construcción histórica y política, el multiculturalismo cosifica la cultura y le confiere un estatus autónomo. Este esencialismo implica que la sociedad está constituida fundamentalmente por un acuerdo permanente entre las diversas tradiciones culturales y aquello que como sitio social consensuado puede adaptarse a las diferencias de una manera imparcial. Sin embargo, como han señalado numerosos críticos (por ejemplo PAPASTERGIADIS 2000) este pluralismo omite los mecanismos del poder y el privilegio. Da por sentado la armonía y el acuerdo como estados naturales en los que las diferencias pueden coexistir sin alterar las normas estructurales imperantes.

© Ediciones Morata, S. L.

El problema principal de esta visión de las relaciones interculturales es que interpreta las diferencias en términos de negociaciones entre grupos de culturas diferentes frente a un contexto de supuesta homogeneidad. Al hacer esto, no reconoce que las identidades se forjan en historias basadas en relaciones de poder constituidas de forma diferencial; es decir, conocimientos, subjetividades y prácticas sociales, incluyendo prácticas de negociación cultural establecidas en espacios culturales asimétricos y a menudo inconmensurables. Esto es incluso más evidente en el contexto global que en el nacional. La identidad por tanto, es un concepto dinámico relativo establecido por marcas simbólicas en relación a otros. Por consiguiente, es una construcción, mantenida y desarrollada como respuesta a las condiciones sociales y materiales. Así pues, no enmarca las relaciones interculturales, sino que es enmarcada por ellas.

Este breve debate revela las complejidades inherentes de teorizar la relación entre la identidad y las diferencias culturales. Tal como sostiene un teórico cultural inglés nacido en Jamaica, Stuart HALL, la identidad requiere ser entendida en términos de una política de localidad, posicionalidad y enunciación, no tanto como un proceso de descubrimiento de las "raíces" perdidas, sino como la construcción de una manera de entendernos "nueva" o "emergente", vinculada tanto a las relaciones sociales contemporáneas como a las relaciones predominantes de poder. Mientras que la mayoría de nosotros claramente quiere honrar muchos de los aspectos manifiestos de nuestras tradiciones e historia, HALL (1996, pág. 15) sugiere que también necesitamos entender los idiomas que no nos han enseñado a hablar. Necesitamos comprender y revalorizar las tradiciones y legados de las expresiones culturales de un modo nuevo y creativo porque el contexto de la interculturalidad en la que se expresan cambia continuamente.

En este caso, las sociedades deben aceptar su condición cultural para ser una inevitablemente compleja e híbrida, y no algo que se pueda empaquetar fácilmente como una colección de elementos étnicos con fines relacionados o bien con una conveniencia administrativa o con el control hegemónico. La idea de lo híbrido, con sus connotaciones de mezcla y fusión, se aplica de manera inequívoca a este contexto como un espacio en el que debemos aprender a manejar incertidumbres culturales en la medida en que imaginamos y proyectamos tanto la posición nacional como la global. Si el "hibridismo" es una característica básica de la globalización cultural, no podemos conocer las culturas en su forma prístina y auténtica, sino que debemos observar que las formas culturales se separan de las prácticas existentes y se recombinan con nuevas formas y prácticas establecidas en sus contextos locales frente a las fuerzas globales. En un mundo en el que las corrientes de información, los símbolos y las imágenes de los medios de comunicación, y las ideas políticas y culturales son constantes e inexorables, las nuevas formaciones culturales se ven profundamente afectadas. En un mundo constituido cada vez más por corrientes de finanzas, tecnología y personas, a través del turismo, la educación y la emigración, el hibridismo

© Ediciones Morata, S. L.

se ha convertido en una condición de existencia social y no algo con carácter excepcional.

Por tanto, los políticos precisan reconsiderar cómo interpretar y trabajar con la idea de relaciones interculturales. En la actualidad, tales relaciones se exploran mejor como productos complejos e inherentemente inestables de una diversidad de narrativas históricas y experiencias contemporáneas de las economías culturales de la globalización. Estas economías culturales reestructuran cada vez más nuestras formas establecidas de contemplar y trabajar en todas las culturas, aunque los políticos y las instituciones se resistan a reconocerlo. El cambio cultural tiene lugar a tal ritmo que las políticas que contemplan y trabajan con las diferencias culturales requieren una fluidez inherente, indeterminación y apertura. Muchos educadores han comprendido esto tiempo atrás al trabajar de cerca con las complejidades de la identidad que se oponen a la clasificación de las personas en estereotipos ordenados y convenientes, en especial ahora en la era de la globalización.

Los teóricos de la globalización de la cultura utilizan la noción de "desterritorialización" (TOMLINSON 2000) para indicar que las localidades donde vivimos nuestro día a día se han implicado en relaciones globales más amplias. Néstor GARCÍA CANCLINI (1998), por ejemplo, se refiere a la "pérdida de la relación 'natural' de la cultura en los territorios geográficos y sociales". TOMLINSON afirma que las movilidades globales incrementadas desterritorializan las fuerzas que remodelan tanto las condiciones materiales de la existencia de las personas como su perspectiva del mundo. Asegura que esto ha dado lugar a "las alteraciones graduales y constantes en los mapas cognitivos de las personas, y en sus lealtades y marcos de referencia sociales y culturales" (TOMLINSON 2000, pág. 34). Las movilidades globales han permitido a los ciudadanos expresar la diversidad cultural de una manera dinámica y creativa, pero también han llevado a la homogeneización de las prácticas culturales y han contribuido al desalojo de algunas personas de sus comunidades y al distanciamiento de sus vínculos y obligaciones sociales. En cualquier caso, TOMLINSON mantiene que la desterritorialización ha sido un poderoso medio de transformación en una era en la que las fronteras y límites se debilitan con rapidez y son cada vez más porosos.

Siendo así, ¿no deberíamos asumir que el mundo se hará gradualmente más estandarizado a través de la sincronización tecnológica, cultural y comercial, lo cual quizá emane de Estados Unidos? En nuestra opinión, asumir que la globalización cultural es simplemente otra forma de americanización o de occidentalización es malinterpretar los complejos procesos involucrados. Es presuponer, por ejemplo, que Occidente no está afectado por los procesos de la globalización económica, política y cultural. Si nuestro argumento está en lo cierto, lo local siempre se transforma como resultado de la participación con los demás, pero esta transformación nunca es uniforme en todos los ámbitos culturales; la globalización produce nuevas formaciones híbridas que tienen un contexto muy

© Ediciones Morata, S. L.

específico y localizado. Tal como lo describe PIETERSE (2005, pág. 87), el argumento de uniformidad y estandarización cultural

> pasa por alto las contracorrientes, el impacto que las culturas no occidentales han tenido sobre las prácticas culturales occidentales. Minimiza la ambivalencia de la dinámica de la globalización y hace caso omiso del rol de la recepción local de las culturas occidentales, por ejemplo, la indigenización de los elementos occidentales.

No tiene en cuenta el hecho de que distintas partes de la misma comunidad se pueden relacionar de un modo diferente con los mismos procesos sociales.

Si la respuesta a las presiones globales está caracterizada por una intensa variabilidad, es difícil ignorar la conclusión de que la interculturalidad es siempre política; y subraya los procesos difusos de cortar y mezclar, entrecruzar y fusionar la identidad cultural, que a menudo se describen como procesos de hibridación cultural. Pero la hibridación nunca es neutral; implica políticas en las que las cuestiones del poder económico y cultural son primordiales. Tal como han afirmado SHOHAT y STAM (1994), "si la celebración de un sincretismo e hibridismo per se no se articula con cuestiones relativas a las hegemonías históricas, corre el riesgo de santificar el *fait accompli* de la violencia colonial". Como idea teórica, el hibridismo es, en efecto, un antídoto útil para el esencialismo cultural, pero por sí solo no puede proveer respuestas a las difíciles preguntas de cómo tiene lugar el hibridismo, la forma que adopta en un contexto en particular, las consecuencias que tiene para determinados sectores de la comunidad, y cuándo y cómo determinadas formaciones híbridas son progresivas o regresivas.

Estas preguntas acerca del hibridismo requieren situarse en la política más amplia de cómo la globalización contribuye a remodelar el sentido individual y colectivo. Tal como hemos sugerido, gracias a las estrategias de acumulación, la movilidad y los actuales medios de comunicación, las personas ya no están vinculadas a un solo lugar, sino que a través de sus conexiones transnacionales e imaginación se pueden identificar con numerosas localidades. La globalización ha engendrado subjetividades complejas, cambiantes y fragmentadas que son al mismo tiempo locales y globales. Esto demanda nuevos tipos de organización social desterritorializada, flexible y móvil. Al mismo tiempo, la globalización ha dado lugar a la proliferación de nuevos mercados de productos básicos que fomentan nuevos estilos de vida y crean consumidores cuyas identidades culturales se definen por su asociación con los productos en lugar de con sus obligaciones respecto a determinadas comunidades.

Una nueva agenda de política educativa requiere tener en consideración estas condiciones variables. Pero aquí también nos enfrentamos a numerosos dilemas. Aunque podemos apoyar iniciativas que reconocen las prácticas culturales cambiantes e híbridas, no podemos limitarnos simplemente a valorizar las diferencias y el hibridismo, permitiendo que dichas prácticas sean configuradas por los mercados culturales transnacionales, los medios de comunica-

© Ediciones Morata, S. L.

ción y el capital. En los últimos años, los estados neoliberales han celebrado la emergencia de mercados globales en la producción, consumo y distribución de diversidad cultural, coherente con los imperativos de lo que se ha llamado "globalización desde arriba". Pero el Estado no ha podido pasar por alto las realidades de otras prácticas de globalización, como "globalización desde abajo", que implica los circuitos entrecruzados transnacionales de comunicación, las prácticas refutadas de *place-making*, la oposición a los diferenciales de poder y la producción de nuevas identidades con sus correspondientes campos de diferencia.

Movilidad académica

En ningún lugar se han tratado con tanta seriedad las cuestiones de la diversidad cultural como en las universidades. Se han convertido en ejes de lucha por la identidad y el significado cultural, ya que afrontan los problemas que surgen de la demografía cambiante en sus recintos universitarios. También han tenido que encarar los retos de la globalización y de la economía del conocimiento, y preparar a los estudiantes para lugares de trabajo cada vez más transnacionales y transculturales. Al mismo tiempo, han contemplado la movilidad cultural de las personas como una nueva oportunidad. Durante las pasadas décadas, los sistemas de enseñanza universitaria en todo el mundo han trabajado enérgicamente para desarrollar políticas que fomenten la movilidad académica, con el respaldo tanto de los gobiernos como de organizaciones internacionales.

Por supuesto siempre ha habido movilidad internacional de estudiantes e investigadores en busca de nuevos conocimientos y formación cuando esto no ha sido posible en el país de origen. En los países del Sur la educación superior era accesible para los estudiantes con mucho talento solamente si salían al extranjero. Los países del Norte, por otro lado, facilitaban becas para ayudar a estudiantes de países más pobres, como parte de los programas de ayuda exterior y en línea con las responsabilidades que asumían para contribuir a los proyectos de desarrollo de países recién independizados del mundo en vías de desarrollo. Un ejemplo de este compromiso fue el Plan Colombo, desarrollado en los años cincuenta. Fue diseñado básicamente como un programa de ayuda al exterior en los países de la Commonwealth británica para mitigar la presión económica en Asia y ayudar a crear élites locales necesarias para el desarrollo de la infraestructura social, administrativa y económica de los países en desarrollo de Asia (Oakman 2005). También estaba vinculado a los intereses estratégicos de los países desarrollados en las políticas de la Guerra Fría. En este contexto geopolítico fue educado un gran número de estudiantes en la antigua URSS, mientras programas como el Plan Colombo aportaban ayuda financiera a los estudiantes de los países en desarrollo en todo el mundo para asistir a las universidades del Primer Mundo.

© Ediciones Morata, S. L.

Sin embargo, el fundamento educativo que subyace a la educación internacional fue relacionado en gran parte con el desarrollo de aptitudes, actitudes y conocimientos de manera que, a su regreso, los graduados pudieran hacer una importante contribución al desarrollo nacional. Por tanto, los propósitos de la educación internacional fueron definidos en términos de la necesidad de incrementar el conocimiento intercultural e impulsar el nivel de cooperación internacional. De esta manera se daba igual peso a los propósitos económicos, políticos y culturales de la educación. Incluso a finales de los ochenta, OIGs como la OCDE y UNESCO quisieron definir la compleja idea de la internacionalización al intentar reconciliar sus intereses comerciales y económicos con las cuestiones de la diversidad cultural y las dimensiones interpersonales de las relaciones globales (MARGINSON y MCBURNIE 2004). Se sugirió que la internacionalización era decisiva para el progreso de las universidades debido a los cambios que exigía la globalización. Para los individuos, por otro lado, la educación internacional estaba motivada no solo por las oportunidades emergentes del mercado laboral sino también por lo que representaban el desarrollo personal y social.

En las dos últimas décadas, sin embargo, ha surgido un discurso adverso de movilidad académica que contempla la educación internacional más como una cuestión de comercio global que de ayuda exterior. Por tanto, el discurso de internacionalización de la educación ha cambiado con la introducción de un conjunto de principios de mercado que guían sus prácticas. La educación se considera cada vez más como una "industria de exportación" propiciada por la creciente demanda de educación internacional, sobre todo en las economías de rápido desarrollo de Asia. Esto ha permitido que países como el Reino Unido y Australia se establezcan como los principales suministradores. Según MARGINSON y MCBURNIE (2004), la creciente demanda para la educación internacional es simultáneamente "una causa, una consecuencia y un síntoma de la globalización". Responde a la necesidad de las industrias que están situadas en la vanguardia de la economía del conocimiento, tales como las TICs, la gestión financiera, la ciencia y la ingeniería, en las que la demanda del mercado laboral flexible crece a un ritmo rápido. Puesto que la mayoría de los gobiernos son incapaces de satisfacer esta necesidad a través de fondos públicos, ha surgido un mercado global en la educación. Aquellos países desarrollados que tienen fuertes tradiciones de educación superior han sido los principales beneficiarios de este desarrollo. En los países desarrollados, las universidades han considerado la movilidad estudiantil como una fuente principal de ingresos para remplazar los niveles decrecientes de fondos públicos. En efecto, las universidades en Australia y el Reino Unido ahora dependen mucho de los ingresos generados por los estudiantes internacionales y han desarrollado complejas estructuras comerciales para sostener esta fuente de beneficios. Países como Singapur, Malasia, India y Japón ahora pretenden seguir su ejemplo y han creado diversas iniciativas políticas para introducirse en este mercado lucrativo.

© Ediciones Morata, S. L.

Los datos sobre el flujo de estudiantes dentro y fuera de los países pacíficos de Asia muestran patrones espectaculares de crecimiento (MARGINSON 2006). Las universidades de Estados Unidos, Australia y el Reino Unido son los principales proveedores de educación para los estudiantes internacionales, mientras que India y China emergen como fuentes principales desde donde viajan los estudiantes para hacer su carrera universitaria. Los países de habla inglesa son los beneficiarios de casi el 80% de los estudiantes internacionales del mundo (GURUZ 2008). En contraste, muy pocos australianos, americanos y británicos se matriculan en universidades del mundo en vías de desarrollo. El flujo es, por tanto, sobre todo unidireccional (MARGINSON 2006), confirmando un patrón en la distribución de conocimiento global que parece tener un idioma: inglés.

Los motivos para la demanda de educación internacional en la región del Pacífico asiático varían considerablemente e incluyen la falta de oportunidades de una educación universitaria en sus propios países; determinadas políticas nacionales, tales como políticas de acción afirmativa en Malasia, que favorecen a los Bumiputra y obligan a muchos estudiantes chinos a estudiar en el extranjero (RIZVI 2000); y las percepciones respecto a las pautas variables de las oportunidades en el cambiante mercado laboral global. Se presupone por ejemplo, que aquellos con buen dominio del inglés y experiencia internacional tienen mayor oportunidad de conseguir puestos bien remunerados, en especial en las empresas multinacionales. También existe un creciente interés en las experiencias cosmopolitas junto con la sensación de que en un mundo globalmente interconectado, aquellos con aptitudes interculturales y una perspectiva internacional están mejor equipados para beneficiarse de la economía basada en el conocimiento. Y por último, el fuerte crecimiento económico tanto en China como en la India durante las pasadas décadas ha creado una clase media sólida para quienes la educación internacional se ha convertido en una marca de estatus y un objeto de deseo.

En torno a dichas opiniones ha aparecido un poderoso discurso de internacionalización que pretende redefinir las formas en las que las universidades necesitan involucrarse con los "imperativos" de la globalización. Este discurso señala las oportunidades comerciales ofrecidas por el creciente movimiento de ciudadanos, capital e ideas. Fomenta un nuevo tipo de conocimiento acerca de las relaciones internacionales y de los programas basados en un imaginario neoliberal de la economía global, que se supone están basados en la economía del conocimiento y requieren niveles incrementados de comunicación intercultural. Junto con esto, ha surgido una nueva tecnología administrativa de marketing y de reclutamiento global en la educación (SIDHU 2005). Al igual que otras industrias, esta tecnología tiene sus propias normas de operación basadas en la especialización que incorpora el conocimiento de los segmentos y especifidades del mercado, así como el lenguaje promocional sobre los beneficios de la internacionalización. Las universidades que atraen a un gran número de estudiantes

© Ediciones Morata, S. L.

internacionales requieren crear estructuras y funciones altamente especializadas, responsables de las operaciones internacionales; por ejemplo, programas de marketing y publicidad bien desarrollados, dirigidos no solo a través de los medios de comunicación sino a través de exposiciones educativas y conferencias con orientación de mercado en las que la educación se compra y se vende.

Al promocionar estos discursos y prácticas, los gobiernos y las OIGs desempeñan un papel decisivo. Con el fin de gestionar los flujos globales de estudiantes, muchos gobiernos han desarrollado políticas para regular la movilidad entre fronteras al establecer programas diseñados para fomentar vínculos internacionales, cooperación y comercio. En las llamadas naciones exportadoras, como Australia y el Reino Unido, el principal objetivo político ha sido sostener el flujo de ingresos derivado de las tasas universitarias, no solo a través de una publicidad dirigida, sino también con un sistema nacional de garantía de calidad e incluso el desarrollo de programas de inmigración diseñados para favorecer a los licenciados internacionales en determinados campos donde hay escasez laboral. En contraste, los llamados países importadores han desarrollado políticas que implican el control del comercio transfronterizo en la educación como un intento de proteger a los consumidores de educación internacional. También ha surgido una red de acuerdos bilaterales y multilaterales entre países que fomentan la movilidad académica. Un ejemplo de dichos acuerdos es el Proceso de Bolonia, que involucra un compromiso por parte de los ministros responsables de la educación superior en los países europeos, que ahora suman 46, para reformar sus sistemas de enseñanza universitaria con el fin de "armonizar" sus estructuras en un esfuerzo por promover y facilitar la movilidad académica.

Pese a estos acuerdos, existe mucha confusión política en torno al comercio internacional de la educación no solo en cuanto a cuestiones como la capacidad, volumen, compromiso, equilibrio, orientación y calidad de los programas internacionales, sino también respecto a las normas por las que se debe regir el comercio educativo. A nivel global, muchos gobiernos han insistido en la necesidad de un acuerdo internacional que gobierne la movilidad académica con fines comerciales. En esta insistencia se basó la creación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) con la Organización Mundial del Comercio (OMC). El AGCS está diseñado para especificar una serie de condiciones bajo las que se persigue el comercio educativo global. Estas condiciones incluyen asuntos como la transparencia de leyes; la liberalización de los mercados; la eliminación de prácticas que actúan como barreras para el comercio y movilidad de los estudiantes; y el desarrollo de normas para resolver disputas. Aunque en cierto sentido estas normas parecen perfectamente sensatas, desde otra perspectiva abogan una función más ideológica de institucionalizar un punto de vista particular de la educación internacional definida en el sentido de eficiencia de los mercados globales en lugar de verlo en términos de propósitos culturales, sociales y políticos de la educación internacional.

© Ediciones Morata, S. L.

La principal presunción que subyace al AGCS es que la educación es un servicio mercantilizado en el que el comercio no solo es posible sino deseable. En cuanto a este imaginario neoliberal, se supone que el mercado educativo no debería someterse a restricciones nacionales. Jane KNIGHT (2002) ha llamado a este fenómeno "*trade creep*" (el "trepa" del comercio) de la educación superior, impulsado por un creciente énfasis en la economía del mercado y la liberalización de las leyes que regulan el comercio de bienes y servicios. Por supuesto, en una era de globalización, este énfasis se entremezcla con otras tendencias de mercado en la educación superior. KNIGHT (Ibíd.) sugiere que:

> Estas tendencias incluyen el creciente número de entes privadas con fines lucrativos que proveen oportunidades en la educación superior a nivel doméstico e internacional; el uso de tecnologías de información y comunicación (TICs) para el suministro transfronterizo de programas: el incremento de los costes y tasas universitarias que afrontan los estudiantes en las instituciones públicas y privadas; y la necesidad de instituciones públicas que busquen fuentes alternativas de recursos que en ocasiones implica tomar parte en actividades lucrativas o recurrir a fuentes del sector privado para respaldo financiero.
>
> (Pág. 7.)

Estas tendencias están bien afianzadas en los sistemas de enseñanza superior en la mayoría de los países del Pacífico asiático, suscitando cuestiones de eficiencia social, tales como las modalidades de obtención de fondos y ayuda para estudiantes, regulación de los proveedores transfronterizos tanto públicos como privados, reconocimiento y transferencia de créditos y garantía de calidad, por encima de algunos intereses tradicionales de educación como el acceso y la equidad. Este cambio político tiene numerosas implicaciones importantes para la educación en los países en desarrollo.

El fuerte carácter comercial de la educación internacional reproduce las desigualdades globales en la educación. Bajo programas anteriores de educación internacional como el Plan Colombo, las universidades de los países desarrollados facilitaron el acceso a un gran número de estudiantes de los países más pobres y menos desarrollados. Pero en un régimen de mercado, el número de estudiantes becados ha disminuido notablemente, lo que aumenta la brecha académica entre los países industrializados y en vías de industrialización y los países más pobres, cuyas perspectivas económicas han sufrido un mayor declive. De nuevo, esto ejemplifica la naturaleza desigual y asimétrica del flujo de estudiantes en el mercado global de la educación internacional. MARGINSON (2006) ha observado la atracción magnética de la educación superior en Estados Unidos y argumenta que el Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda "se encuentran en la estela americana al operar con una base más empresarial que las instituciones americanas. Ostentan el poder detentado como proveedores menores de lengua inglesa y lugares de destino para la emigración, a menudo en estado transitorio antes de ir a Estados Unidos."

© Ediciones Morata, S. L.

Esto presenta un dilema primordial para las universidades de los países del Sur respecto a cómo gestionar este fenómeno global de predominancia occidental, cómo diversificar su propia base de estudiantes y proveer oportunidades para aquellos estudiantes con talento que están marginados por la comercialización, y qué medidas se pueden tomar para detener la hemorragia social y económica causada por la nueva geometría de poder global, manifiesta en la versión dominante de la internacionalización de la educación superior.

Internacionalización del currículum

El énfasis en la movilidad global de los estudiantes es parte del discurso político más amplio en la educación que ha surgido en todo el mundo. Este discurso destaca la importancia de internacionalizar el currículum como una manera de implicarse en los complejos procesos de la globalización. La idea de "internacionalización" del currículum ha sido una especie de eslogan en los actuales sistemas educativos corporizados. No hay que buscar mucho para encontrarlo en las declaraciones de objetivos de la mayor parte de las universidades más importantes, desde Austria a Australia, y desde Estados Unidos a los Emiratos Árabes, así como en las recomendaciones políticas de la mayoría de las OIGs. Tal como sugirieron Olson y cols. (2006) en el Consejo Americano de Educación, dado el contexto global es necesario renovar el currículum y hacerlo más receptivo a las necesidades apremiantes de la globalización. El currículum ahora debe estar caracterizado por su contenido internacional y su implicación en los circuitos globales del conocimiento y la comunicación.

Lo que esto sugiere es que la internacionalización es relevante no solo para aquellos estudiantes que son globalmente móviles, sino para todo el mundo. En una economía global, la comprensión cultural y una "perspectiva internacional" es importante para todos, y crucial entre estudiantes y académicos. Esto es así porque el currículum internacionalizado está basado en los valores de innovación, flexibilidad, enfoques centrados en el cliente y cultura empresarial por un lado, y en la comprensión y sensibilización intercultural por otro. Esta retórica es particularmente incisiva entre las organizaciones regionales e intergubernamentales como la UNESCO, la OCDE y la Unión Europea (UE). La UE por ejemplo, tiene medidas destacadas para apoyar la movilidad de estudiantes y la cooperación entre Estados miembros y otros. Los programas de la Unión Europea, ERASMUS, SÓCRATES y LEONARDO están basados en los principios de internacionalización, no solo como un modo de apoyar la cooperación estructural, sino también de promocionar el desarrollo del currículum y la creación de redes y acuerdos sobre transferencia de créditos. Para internacionalizar su currículum, según sugiere UNESCO (2002), la universidad debe:

© Ediciones Morata, S. L.

> expresar su trabajo de conocimiento en un entorno nuevo y cambiado. Si la universidad ha de servir bien, tanto a las necesidades académicas como nacionales, si ha de preparar a los graduados para este nueva era, está obligada a modernizar y a contribuir al intercambio global del conocimiento a través del movimiento de personas, información e ideas.

Mientras que el atractivo de la idea de la internacionalización del currículum parece ubicuo, sus efectos políticos son menos evidentes. No siempre está claro lo que significa y cómo se debe representar una nueva forma de priorizar y de organizar el aprendizaje. Gran parte de su definición carece de especificidad. De manera que, por ejemplo, no especifican cómo se debe interpretar la noción de una "orientación internacional" y cómo se debe juzgar la eficacia y relevancia del contenido internacional. Un inventario de iniciativas emprendidas para internacionalizar el currículum parece indicar que la mayor parte de éstas caen bajo tres categorías interrelacionadas: facilitar el estudio en el extranjero y el intercambio educativo para ampliar y enriquecer las experiencias culturales de los estudiantes; aprender sobre otras lenguas y culturas como modo de desarrollar sus destrezas de comunicación intercultural; y preparar a los graduados para trabajar en la economía del conocimiento. Es de suponer que cada una de estas medidas contribuye a la realización de las demás.

Desde el punto de vista administrativo, los programas de estudios en el extranjero representan la manera más pragmática, rápida y accesible de internacionalizar el currículum. No requieren cambios estructurales significativos del currículum vigente y siempre se pueden "añadir" como opciones provistas a los estudiantes en un programa ya existente. Además, debido a su alta visibilidad, las instituciones pueden aspirar al éxito, aunque los beneficios de los programas de estudio en el extranjero no se puedan demostrar fácilmente. Otra manera en que los sistemas de enseñanza han intentado internacionalizar el currículum ha sido promover la enseñanza de idiomas y culturas diferentes. La controversia aquí es que aprender otras culturas amplía las experiencias de los estudiantes y constituye un medio para fomentar el intercambio y la comprensión cultural. Si la movilidad global de las personas ha creado comunidades diversas y el flujo global de ideas y los medios de comunicación han hecho que sea imposible la insularidad y aislamiento cultural, entonces el currículum universitario no puede permitirse ignorar estas realidades culturales.

Por último, el desarrollo de aptitudes de competencia intercultural se considera clave para internacionalizar el currículum, en especial en disciplinas profesionales como Económicas y Empresariales. Este enfoque está basado en una interpretación particular de los requerimientos de la economía global. En una economía basada en el conocimiento y orientada al mercado de servicios, según se afirma, saber datos y teorías es menos importante que la comprensión del mundo de las relaciones culturales y sociales y de las redes, por las que el conocimiento se convierte en productos de innovación comercialmente viables. Esto

© Ediciones Morata, S. L.

ha dado lugar al énfasis en el desarrollo de una "competencia global" de los estudiantes que les permite ser globalmente móviles y trabajar en diferentes contextos culturales. También se ha recalcado la necesidad de desarrollar calificaciones menos orientadas a los requerimientos internacionales, al sugerir marcos curriculares que estén globalmente conectados y hacer pleno uso de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Las iniciativas para estudiar en el extranjero, la comprensión intercultural y la competencia global, sin duda brindan un potencial considerable para internacionalizar el currículum, aunque sea difícil de implementar al estilo coherente y sistemático de las instituciones. Representan medidas que preparan a los estudiantes para un mundo en el que la naturaleza de los procesos laborales y el intercambio cultural evoluciona constantemente como resultado no solo de cambios en la economía global del conocimiento y en las relaciones sociales, sino también de los rápidos avances en las tecnologías de información. Preparar a los estudiantes para que puedan gestionar estos cambios sin duda merece la pena. Sin embargo, aun con lo prometedoras que son estas iniciativas, su potencial no puede realizarse por completo sin una reflexión conceptual más sistemática, afrontando una serie de cuestiones prácticas y teóricas sobre la arquitectura curricular en la que se podrían integrar las ideas de estudiar en el extranjero, el intercambio cultural y la competencia global.

La premisa de que los programas de estudios en el extranjero fomentan una perspectiva más cosmopolita en los estudiantes, con lo que adquieren mayor sensibilidad cultural, a menudo se asegura pero casi nunca se demuestra. La investigación sobre los resultados de los programas de estudios en el extranjero es, en el mejor de los casos, muy limitada. Gran parte tiene relación con cuestiones de acceso a estos programas y con los acuerdos administrativos implicados. Apenas se examinan las presunciones subyacentes a los programas de estudio en el extranjero. Se supone que son intrínsicamente buenos y que la movilidad global producirá forzosamente una perspectiva cosmopolita en todo el mundo por igual, independientemente de su género, raza y trasfondo socio-cultural, o su aprendizaje anterior. Se examinan muy poco las experiencias en el extranjero como un asunto del currículum. Tampoco se hace una evaluación de las condiciones necesarias para asegurar el éxito curricular aparte de su valor como turismo educativo.

Más allá de las cuestiones de la administración, hay temas más serios respecto a los programas de estudios en el exterior, no solo en relación al acceso y experiencia educativa, sino también a temas que conciernen al desarrollo de redes transnacionales y las políticas globales de conocimiento cultural y comunicación. Aquí es crucial qué estudiantes accedan a los programas de estudios en el extranjero y dónde. La evidencia sugiere que gran parte del tráfico de estudios en el extranjero tiene lugar en el mundo desarrollado (Clyne y Rizvi 1998), y que las universidades de los países del Norte por lo general fracasan en desa-

© Ediciones Morata, S. L.

rrollar acuerdos de intercambios efectivos y sostenibles con universidades en el mundo en desarrollo. Esto no ayuda mucho a que los estudiantes exploren cuestiones más amplias de las desigualdades globales. Pese a que se ha debatido mucho acerca de la interconectividad e interdependencia global, el contacto internacional sigue estando en las comunidades culturales globalmente diferenciadas: Occidente frente al resto. En la medida en que la movilidad se considera una característica principal de la fase actual de la globalización, la circulación de estudiantes a través de los programas de estudios en el extranjero parece reproducir las relaciones de poder asimétricas en la comunidad mundial.

Es en el contexto de estas relaciones de poder donde se sitúan los objetivos del aprendizaje de otras culturas y el desarrollo de aptitudes de comunicación intercultural. Estos objetivos están basados en el reconocimiento de que bajo las condiciones actuales de emigración masiva y otras formas de movilidad, tanto de personas como de ideas, todas las comunidades están expuestas a los flujos crecientes de los órdenes y conocimientos culturales que emanan de otras sociedades. Los avances en las tecnologías de información y comunicación han hecho casi imposible que las personas permanezcan aisladas, y "ahora tenemos los medios para acceder con rapidez a mayor abundancia de órdenes culturales de todas clases y de múltiples fuentes" (COHEN y KENNEDY 2007, pág. 27). Vivimos en un mundo en el que convergen nuestros gustos consumistas y nuestras tradiciones culturales entran en contacto con otras, pero de una manera que no siempre es fácil reconciliar. Esto demanda un enfoque del currículum que ayude a los estudiantes a desarrollar destrezas de comunicación intercultural, diálogo y negociación a través del aprendizaje de otras culturas.

Mientras que esta meta sin duda es importante, el imaginario social en el que se localiza en el mejor de los casos está limitado. Para empezar, interpreta la necesidad de aprender sobre otras culturas sobre todo en términos económicos instrumentales. Los órdenes culturales, por tanto, se reducen a los beneficios que los estudiantes pueden acumular en el mercado global. Durante el proceso, convierte a los estudiantes en unidades económicas, con la implicación de que solo aquellos aspectos de otras culturas que sean comercialmente productivas merecen atención. Este enfoque en la internacionalización es común en las escuelas de administración de empresas en todo el mundo, pero en cuanto al resultado, solo se aprenden los aspectos artificiales de una tradición cultural, lo que hace que parte del aprendizaje parezca paternalista en especial hacia los grupos y naciones desfavorecidas. Otro riesgo asociado a este punto de vista es la tentación de adquirir un punto de vista de la cultura inherentemente naturalista y cosificado.

Si el conocimiento y la capacidad para interactuar de manera productiva con personas de entornos culturales muy diferentes, tanto en nuestra propia sociedad como en todo el mundo, son metas educativas deseables, las tradiciones culturales precisan ser contempladas como dinámicas y creativas, y las rela-

© Ediciones Morata, S. L.

ciones culturales se han de considerar siempre contingentes e históricamente específicas. El enfoque debe estar en el aprendizaje, no tanto de las tradiciones culturales, sino de las modalidades de las interacciones culturales; cómo se producen en los diferentes intereses políticos y económicos, y cómo estas tienen consecuencias distintas para diferentes individuos y comunidades. La noción de los "requerimientos de la economía global" en sí necesita ser desmontada, al igual que las presunciones ideológicas sobre la naturaleza de los individuos y sociedades que están implicados a través de la idea de "competencia global". Aquí es de crucial importancia la cuestión de la competencia "con qué fines", "para hacer qué", "en interés de quién", "con qué consecuencias" y "qué conocimiento cultural es digno de valorar".

Globalización del inglés

Las cuestiones de la movilidad académica global y las colaboraciones en la investigación están inextricablemente vinculadas a la globalización del inglés. Según un informe de la UNESCO (2002), ningún debate sobre el currículum internacional es posible sin examinar el rol que desempeña este idioma en los intercambios políticos, económicos y culturales. El informe señala que al afrontar los retos de la globalización, los sistemas de enseñanza en todo el mundo prestan "especial atención a los idiomas extranjeros, siendo el primero y el más importante el inglés" (Ibíd., págs. 47-48). El informe añade que la elección del idioma en la política educativa está "impulsada principalmente por las demandas del mercado laboral internacional, en especial en el campos de las TICs y las ciencias". De esta manera, el fundamento para el idioma inglés en las políticas educativas se marca casi exclusivamente en términos de eficiencia del sistema y requerimientos del mercado. Esto es así porque el inglés no solo se ha convertido en el medio más común de la comunicación en un mundo global, sino que supuestamente provee oportunidades de empleo, acceso a la educación superior y a un mayor flujo de información en las negociaciones comerciales. Se ha convertido en el medio primordial para la comunicación en ciencias y en tecnología.

En la opinión de COHEN y KENNEDY (2007, pág. 88), el uso del inglés como idioma mundial ha "fomentado la emergencia de una sociedad mundial". El inglés a menudo se describe como la lengua franca internacional. Este auge se asocia a la hegemonía angloamericana, junto con los medios de comunicación y publicidad dominantes en Estados Unidos que determinan los gustos del consumidor y las aspiraciones del estilo de vida de las personas en todo el mundo, en especial los jóvenes. En la medida en que ha crecido la economía mundial, también su dependencia del inglés como idioma universal. Entre el 80 y el 90% de los artículos académicos del mundo se escriben en inglés. COHEN y KENNEDY (Ibíd.) han mostrado que mientras que el número de personas que habla inglés

© Ediciones Morata, S. L.

como su primer idioma ha aumentado desde 377 millones en 1990 a 400 millones en 2004, el número de personas cuyo segundo idioma es el inglés aumentó en el mismo período a 600 millones y es probable que la cifra se duplique para el 2050. Mayor número de personas hablará chino e hindi, pero es probable que el uso del inglés aumente a un ritmo más rápido y seguramente seguirá siendo el idioma dominante en un futuro previsible.

Los sistemas de enseñanza en todo el mundo han tomado buena nota de estas tendencias y han formulado políticas que reflejan esta dominancia global del inglés. En los países del sur del Pacífico, por ejemplo, el inglés es el medio oficial predominante de la enseñanza, aunque son pocas las personas que lo utilizan en casa. En Polinesia, aunque el idioma nativo es la lengua de instrucción en la educación primaria, el inglés normalmente se introduce pronto como asignatura, con frecuencia en el primero o segundo año de la educación primaria. En casi toda Melanesia, el inglés es el único medio reconocido de enseñanza, y en Fiyi, el fiyiano y el hindi son los medios de formación durante los tres primeros años, pero posteriormente son completamente reemplazados por el inglés (LYNCH y MUGLER 2004). Esta tendencia es casi universal, ya que los sistemas en todo el mundo hacen del inglés el segundo idioma obligatorio en una etapa escolar cada vez más temprana. En Corea, la edad en la que se introduce el inglés se ha adelantado recientemente a nueve años de edad en lugar de doce. De forma similar, en China, en 2001, la edad en la que se ofrece el inglés como segundo idioma se ha adelantado de once a nueve años de edad (KAPLAN y BALDAUF 2003, pág. 37). En Malasia, las matemáticas y las ciencias se enseñan en inglés.

No solo los sistemas educativos nacionales han promocionado el inglés: las organizaciones internacionales también han actuado al respecto. En una reunión celebrada en 2004, los ministros de Educación de la Cooperación Económica del Pacífico Asiático (CEAP) desarrollaron un acuerdo oficial en el que fomentaban oficialmente la enseñanza del inglés como lengua extranjera desde el primer año hasta el quinto año de primaria. También han enfatizado la necesidad de impulsar los programas de formación para los profesores de inglés en las escuelas primarias, junto con la revisión del currículum y los materiales didácticos para darle un enfoque más comunicativo. Han reducido el número de alumnos por clase a no más de 35 y proporcionar una conexión Internet a todas las escuelas de educación primaria, así como ordenadores para todas las clases. Estos objetivos políticos estaban directamente relacionados con el perfeccionamiento del nivel de inglés, lo que supuestamente ayudarían a los alumnos a afrontar los retos de la tecnología de información de la nueva era y de la economía del conocimiento.

Por consiguiente, existe una clara tendencia política a adelantar la edad de enseñanza de inglés en todo el mundo, así como un incremento en esos cursos para el que el inglés constituye el principal medio de enseñaza, en particular en ciencias, matemáticas, tecnología, finanzas y empresariales. A esta tendencia se

© Ediciones Morata, S. L.

suma el desarrollo de una inmensa industria privada en la enseñanza del inglés, con la emergencia de un sistema de enseñanza paralelo que ofrece este idioma como una actividad extra escolar. Algunas de estas escuelas privadas son pequeñas empresas de una sola persona, mientras que otras como Sylvan Learning Centers constituyen una gran empresa multinacional. Las universidades de países de habla inglesa, así como organizaciones como el Consejo Británico también se han beneficiado económicamente del auge del inglés como idioma universal, tanto por el reclutamiento de estudiantes internacionales deseosos de aprender inglés, como por el establecimiento de operaciones extraterritoriales, incluso recintos universitarios. Este deseo de aprenderlo, en especial en los países de rápido desarrollo como Corea, está basado en la convicción de que este idioma es necesario para lograr el éxito en la economía global, y que la capacidad de usar el inglés de manera efectiva asegura la ventaja de mercado.

Los efectos locales de este impulso implacable del inglés son difíciles de evaluar. No hay indicios de que el auge global del inglés haya dado lugar a un declive significativo en el uso de idiomas locales. Por el contrario, existe evidencia de que el mundo es cada vez más multilingüe, que los estudiantes tienen disposición a aprender dos o más lenguas, cambiando de idioma con facilidad, y que el multilingüismo les puede incluso ayudar a adquirir flexibilidad cognitiva. De hecho, como indica CRISTAL (1997), el deseo de un lenguaje globalmente común y de preservar las lenguas locales y, por extensión, las identidades culturales, no se excluyen mutuamente. También señala la emergencia de un "nuevo inglés", en la medida en que los dialectos del inglés son transformados por el uso local. Hay que reconocer que el lenguaje es un fenómeno dinámico que cambia a través de la interacción con otras tradiciones lingüísticas, produciendo nuevas formas híbridas. Al mismo tiempo, el "inglés global" también parece estar emergiendo. Se trata del resultado de diversos factores, incluyendo la dominancia global de la cultura popular americana, nuevos patrones de comunicación más allá de las fronteras nacionales, el uso del inglés en los discursos académicos y empresariales, los esfuerzos para estandarizar el inglés a través de diversos regímenes de prueba tales como el Sistema Internacional de Pruebas de Lengua Inglesa (IELTS) y, por supuesto, el lenguaje utilizado por las nuevas tecnologías.

También es necesario entender que como fenómeno contemporáneo, el auge global del inglés ha sido impulsado por el imperialismo británico y el ascenso de la economía estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial. Si bien es cierto que el inglés ha mutado en múltiples e híbridas variaciones, también es evidente que es un instrumento de la hegemonía global. Esto se manifiesta claramente en el hecho de que mientras que el resto del mundo se hace multilingüe, esta tendencia encuentra resistencia en los países de habla inglesa, donde se ha observado un declive en el aprendizaje de una segunda lengua. Si el acceso a la educación inglesa es una condición para el éxito en la economía global, también puede ser una fuente que perpetúa o exacerba la división económica en todas

© Ediciones Morata, S. L.

las naciones. Podemos ponderar, por tanto, diversas preguntas suscitadas por Alistair PENNYCOOK (2001):

> ... *necesitamos siempre considerar desde un contexto más amplio* lo que hacemos, las implicaciones culturales, políticas, sociales y económicas de los programas de idiomas. ¿Qué significa el desarrollo del idioma inglés para otros idiomas? ¿Qué significará para la representación de la cultura? ¿Qué forma de cultura y conocimiento puede privilegiar a unos y qué forma puede privar a otros? ¿Qué mundos se abren en la educación a través del inglés? ¿Cómo puede el inglés ser un idioma que nos permita ser más en lugar de tener más?

Fuga de cerebros

En este capítulo hemos observado cómo los niveles crecientes de movilidad global de las personas han presentado a los políticos una amplia variedad de oportunidades y desafíos. Uno de estos desafíos concierne a las consecuencias de la movilidad de trabajadores altamente cualificados en todas las fronteras nacionales. Los gobiernos de los países en desarrollo muestran una profunda ansiedad acerca de la pérdida de sus trabajadores con talento, en cuya educación se ha invertido mucho. Algunos de estos gobiernos se han visto forzados a desarrollar políticas y programas específicos para incentivar el regreso de los emigrantes. Por supuesto, esta ansiedad no es nueva y las cuestiones en torno a las que gira datan de los años cincuenta, cuando se acuñó por primera vez el concepto "fuga de cerebros". Pero en la era de la globalización estas cuestiones ahora se presentan de otras formas. En una economía global, es comprensible que las personas aspiren a vivir y a trabajar en lugares que les puedan proveer mayores recursos financieros y otras compensaciones.

Esto crea diversos dilemas para los políticos tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Por un lado, los países desarrollados buscan atraer a los emigrantes con aptitudes, pero insisten en prevenir el movimiento sin restricciones de refugiados. De igual manera, aunque algunos países en desarrollo dependen cada vez más de las remesas enviadas a casa por los emigrantes para su sostenibilidad económica, advierten que esto no puede ser una solución a largo plazo para su desarrollo social y económico. Son atraídos a la llamada "opción diáspora" (MEYER y BROWN 2003), que busca crear redes que permitan a los emigrantes cualificados permanecer conectados de manera efectiva y productiva con su país de origen. Pero esta nueva lógica de redes parece estar atrapada en un orden mundial económico asimétrico en el que la movilidad se limita a aquellas personas que poseen la habilidad requerida en la economía global.

El índice de emigración cualificada desde los países en desarrollo a los desarrollados ha incrementado de manera significativa bajo las condiciones de la glo-

© Ediciones Morata, S. L.

balización. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), han observado esta tendencia con alarma. Un informe del Banco Mundial, *Construir sociedades del conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria* (2002), ha expresado su preocupación por el creciente aumento de tasas de emigración de trabajadores cualificados de los países en desarrollo, privando a estas naciones de las condiciones necesarias para mantener sus universidades. El informe sugiere la emergencia de una "división del conocimiento" que retrasará de forma inevitable el crecimiento económico en los países en desarrollo. Según un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (CARRINGTON y DETRAGIACHE 1998), la tasa anual de emigración cualificada desde África, definida como personas con título universitario, en la pasada década superaba el 30%. Una "fuga de cerebros" comparable desde México, Irán, Corea, Filipinas y Taiwán también ha sido documentada. El nivel de "fuga de cerebros" desde India y China a los países miembros de la OCDE mediante la educación internacional ha aminorado en la pasada década, pero sigue siendo significativa.

El debate entre los economistas de emigración y desarrollo respecto al impacto de esta "fuga de cerebros" sobre el crecimiento económico es intenso. Se han desarrollado diversos modelos económicos para examinar la relación entre educación, emigración y productividad nacional. Puesto que la educación en general se considera el principal determinante del crecimiento económico a largo plazo, se ha argumentado que la emigración con elevados niveles de capital humano actúa en detrimento del país de emigración. El impacto negativo de la "fuga de cerebros" en los países en desarrollo ha sido subrayado en la llamada literatura del Nuevo Crecimiento (por ejemplo MIYAGIWA 1991), que enfatiza los efectos acumulativos de la emigración cualificada sobre la productividad. Según WONG y YIP (1999), la "fuga de cerebros" no solo afecta a la tasa de crecimiento de los países en desarrollo, sino que tiene un impacto negativo sobre la infraestructura, la educación y la distribución de ingresos de su economía.

En contraste, algunos investigadores discrepan sobre este punto de vista al sugerir que la "fuga de cerebros" de hecho puede incrementar la productividad media y la igualdad en la economía de recursos (MOUNTFORD 1997). Aseguran que en particular la emigración temporal puede incrementar de un modo permanente el nivel medio de la productividad de una economía. Otro modelo económico sugiere que está demostrado que la "fuga de cerebros óptima" puede incrementar la productividad media de un país en desarrollo, en especial si el trabajador regresa después de adquirir experiencia y destrezas en una economía más avanzada (JOHNSON y REGETS 1998). La investigación también ha indicado que cuando los emigrantes cualificados envían parte de sus salarios a su país de origen, las remesas tienen "efectos multiplicadores del PIB" que incrementan los ingresos nacionales (TAYLOR 2006).

© Ediciones Morata, S. L.

Los temas relacionados con el impacto económico de la "fuga de cerebros" se debaten acaloradamente, así como la cuestión de cómo deberían responder los políticos. Una opción ha sido reconocer que no se puede hacer mucho al respecto, y que al final el mercado laboral global prevalecerá. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo han sido más proactivos en sus intentos para invertir la "fuga de cerebros" con una serie de medidas, incluyendo políticas restrictivas dirigidas a retardar la emigración a través de diversos regímenes fiscales. Se han desarrollado varios sistemas de incentivos que alientan a los estudiantes internacionales a regresar a sus hogares, a veces en posiciones lucrativas en sus propias áreas de especialización. Otra estrategia implica acuerdos bilaterales y multilaterales bajo los que los países ricos se comprometen a no reclutar personas cualificadas de las naciones en vías de desarrollo. Otros acuerdos requieren que los estudiantes internacionales trabajen durante un cierto período en su país natal antes de solicitar el traslado. Una medida cada vez más popular implica la construcción de "redes de diáspora" que permite que los emigrantes hagan una contribución al desarrollo económico y social de su país, con independencia de donde vivan.

Esta opción de la diáspora (MEYER y BROWN 2003) está basada en una comprensión particular de la relación entre las identidades sociales y el Estado-nación bajo las condiciones de la globalización. La "turbulencia" de la movilidad, argumenta PAPASTERGIADIS (2000), ha tenido múltiples consecuencias impredecibles tanto para los individuos como para los Estados-nación. El compromiso de las personas con el desarrollo de sus países de origen se ha desestabilizado y ya no se puede dar por hecho. Si resistimos la tentación de teorizar sobre la globalización de una manera abstracta, advertiremos que no se trata meramente de la construcción de un espacio económico global, sino también de la reestructuración y extensión de las redes del dinero, tecnologías, personas e ideas y de sus articulaciones con espacios reales en diferentes escalas. El movimiento de personas promueve la emergencia de redes transnacionales de diáspora que son espacial y temporalmente específicas, e implican relaciones socialmente construidas de poder y significado. Ya no podemos ignorar cómo se vinculan las identidades sociales con los circuitos de comunicación transnacional y, en este caso, las personas pueden pensar en afiliarse en más de un lugar al mismo tiempo. La presunción de que hay una relación *one-to-one* entre la territorialidad y la ciudadanía ahora es insostenible. Además, no se puede asumir que el movimiento de personas implique un juego de suma cero porque los Estados-nación nunca han sido entidades completamente homogéneas y pueden ser remodeladas por los procesos globales; la pérdida de especialidad en un país no necesariamente significa su ganancia en otro.

Frente a este análisis, el concepto de "fuga de cerebros" es en extremo problemático. La cuestión ya no es dónde se localizan físicamente las personas, sino qué contribución pueden hacer al desarrollo social, cultural y económico

© Ediciones Morata, S. L.

de los (múltiples) países con los que se identifican. La movilidad global de las personas cualificadas es tanto una consecuencia como un estímulo necesario para sostener el proceso de globalización económica y cultural. La economía del conocimiento cada vez más globalizada demanda la circulación de trabajadores del conocimiento y agentes intermediarios (CAO 1996). Esto es crucial tanto para los países desarrollados como para las economías en desarrollo. Siendo así, numerosos eruditos políticos como MEYER y BROWN (2003) sugieren que para que los países en desarrollo se beneficien de la economía del conocimiento, la localización física de las personas es inmaterial en tanto que las economías en desarrollo sean capaces de aprovechar su especialidad, independientemente de dónde vivan. Es más importante la necesidad de crear vínculos a través de los cuales los emigrantes cualificados puedan permanecer conectados a su país de origen con efectividad y productividad.

Es obvio que la opción de la diáspora en muchas maneras no es nueva. Las relaciones entre los expatriados y sus países de origen han existido a menudo en el pasado. En los últimos años, muchos de estos vínculos se han formalizado en redes como Arab Scientists and Technologists Abroad (ASTA) y la Asociación de Científicos Latinomericanos (ALAS). Numerosos miembros de estas redes prefieren hablar de "circulación de cerebros" en lugar de "fuga de cerebros", al subrayar la importancia que conceden al rol de las redes de profesionales convincentes, virtuales y globales de imaginar y perseguir el desarrollo nacional conforme a los imperativos de la economía global del conocimiento. Sin embargo, igual de importantes que estos desarrollos son una serie de problemas asociados con dichas redes. Como señaló TEFERRA (2004), la circulación de cerebros aún se caracteriza por su naturaleza esporádica, excepcional y limitada. La mayoría de estas redes tienen una vida corta y fracasan en ser sistemáticas, sólidas y productivas. Entre aquellas redes que no han tenido oportunidades extensas de viajar y vivir en el extranjero, persisten una gran cantidad de resentimiento hacia aquellos que sí lo han hecho; y la actitud de los emigrantes hacia su propio país de origen con frecuencia parece arrogante y paternalista.

Más allá de estos problemas sociales y técnicos existe una cuestión fundamental: que el espacio en el que tiene lugar la circulación de cerebros no es neutral, sino que está caracterizado por distribuciones desiguales de oportunidades y corrientes asimétricas de poder. La noción de circulación de cerebros reside en el supuesto de que en los países en desarrollo la economía del conocimiento es potencialmente menos explotada que la economía clásica. Aunque es cierto que la economía del conocimiento globalmente integrada requiere el desarrollo de una mayor colaboración transnacional y movilidad entre los trabajadores cualificados, sigue estando basada en modalidades de propiedad del capital y producción que son inherentemente desiguales. La sustitución del concepto de "fuga de cerebros" por el de "circulación de cerebros" no resuelve este problema. Sin embargo, sí demuestra que bajo las condiciones de la globalización, la noción

© Ediciones Morata, S. L.

de "fuga de cerebros" necesita ser reconsiderada en términos más contemporáneos porque las cuestiones de movilidad ahora se presentan de maneras muy diferentes. La movilidad tiene el potencial de reformular las identidades sociales y requiere nuevas formas de contemplar las relaciones entre las personas globalmente flexibles y sus obligaciones sociales con el Estado-nación.

Conclusión

En este capítulo hemos demostrado cómo la globalización ha dado lugar a niveles incrementados de movilidad, no solo de capital y finanzas, imágenes, información e ideologías, sino también de personas. Para los políticos educativos esto ha presentado tanto oportunidades como desafíos. Les ha llevado a considerar la forma de utilizar los recursos globales para expandir las oportunidades educativas y el modo de llevar a cabo las posibilidades cosmopolitas de la educación. Pero la movilidad global de las personas también ha creado una variedad de dilemas políticos: cómo gestionar las corrientes académicas sin explotarlas: cómo internacionalizar el curriculum; cómo desarrollar políticas de lenguaje que sean respetuosas con todas las tradiciones lingüísticas y culturales; y cómo apoyar la movilidad internacional de las personas cualificadas sin dejar a los países más pobres desprovistos del talento y experiencia que necesitan para asegurar su desarrollo sostenible. Por desgracia, muchas de las soluciones políticas a estos dilemas permanecen atrapadas en el imaginario social neoliberal que, o bien ha reproducido o ha ampliado los patrones existentes de desigualdades globales, eliminando cualquier potencial que pueda tener la educación para una transformación social justa. En el último capítulo, examinaremos algunos modos en que diversas comunidades y movimientos sociales se oponen a este imaginario con el fin de crear alternativas para la globalización neoliberal hegemónica.

© Ediciones Morata, S. L.

CAPÍTULO IX

Imaginar otras globalizaciones

Introducción

A lo largo de este libro hemos demostrado que un determinado imaginario de la globalización, en concreto el neoliberalismo, ha contribuido a los cambios de la política educativa en todo el mundo durante las dos últimas décadas. Este imaginario ha sido el fundamento de la tendencia global hacia la convergencia política en la educación. Ha sido evidente tanto en los medios como en los fines de la política, siempre arbitrado por la política, historia y cultura a nivel nacional y local. Los procesos políticos, según hemos afirmado, funcionan de forma diferente en la división Norte/Sur global, y de manera vernacular a nivel local y nacional. Sin embargo, hemos sugerido que estos procesos forman parte de la configuración global de las relaciones políticas que no solo involucran a los gobiernos nacionales, sino a las OIGs, las empresas transnacionales y las ONGs. Las políticas se desarrollan, aprueban y evalúan en diversas redes globales desde donde deriva parte de su autoridad. En este sentido, las preferencias políticas neoliberales en la educación se articulan en la intersección de espacios locales, nacionales, regionales y globales.

Existe un concepto particular del individuo respaldado por el punto de vista neoliberal de la educación, que se espera que produzca la educación. Nicolás Rose (1999, págs. 160-161) ha captado brillantemente este concepto en relación al nuevo paradigma de política educativa emergente:

> La educación ya no está confinada a la "enseñanza", con sus emplazamientos institucionales especializados y locus biográficos específicos. La individualización y normalización disciplinaria de la enseñanza pretendía establecer, de una vez por todas, las capacidades y competencias de la ciudadanía social. Pero han surgido una serie de obligaciones educativas nuevas que no están confinadas de la misma manera en el

© Ediciones Morata, S. L.

> espacio y en el tiempo. El nuevo ciudadano precisa participar en un trabajo continuado de formación y reciclaje, adquisición de destrezas, perfeccionamiento de credenciales y preparación para una vida de búsqueda incesante de empleo; la vida se ha de convertir en una continua capitalización económica de uno mismo.

Es el individuo responsable y autónomo el resultado deseado de las reformas de política educativa neoliberal. El concepto de individuo autónomo también respalda la teoría de FOUCAULT (1991) de gubernamentalidad, un resultado entre gobierno y gobernanza. El énfasis en la auto capitalización requerida a lo largo de todo el ciclo de la vida reemplaza las construcciones más antiguas, liberales, humanistas y socialdemócratas, respaldadas por los múltiples propósitos de la educación. En la actualidad se considera que los mejores resultados económicos para una nación surgen de la producción de individuos que buscan su propio interés. Este es un concepto de los seres humanos como seres económicos individuales, un razonamiento que fracasa en reconocer los aspectos sociales y culturales colectivos del comportamiento humano. Esto ha dado lugar a un mayor enfoque en el mercado como lugar donde se negocia mejor la política educativa. El papel del Estado en el desarrollo político se reduce a asegurar que los mercados funcionen con eficiencia y en aumentar las opciones de los "ciudadanos consumidores".

Sin embargo, tal como hemos argumentado, esta perspectiva de la educación ha tenido consecuencias sociales importantes al beneficiar a algunos individuos y comunidades y al mismo tiempo marginar a los pobres y socialmente desfavorecidos. Esto es debido a que el imaginario social neoliberal sobre el que generalmente está basado el marco político ha descartado la necesidad de políticas redistributivas, así como medidas y protección social extensas para asegurar la calidad de las oportunidades educativas. Hasta los regímenes de Thatcher y Reagan en los ochenta, el convenio keynesiano en la mayoría de las democracias liberales indicaba que la educación era el medio principal para asegurar la justicia social, la meritocracia y la cohesión social. En ese acuerdo, el Estado, a través de la política pública, intervino en contra del mercado para asegurar "protección social" a los ciudadanos vulnerables e igualdad de oportunidades para todos. El neoliberalismo contempla la educación de forma diferente, al poner mayor énfasis en la eficiencia del mercado y la libertad individual. Los valores de la comunidad y la justicia social han sido reemplazados por los principios de la economía de mercado y la elección del ciudadano consumidor, no solo en Occidente sino en todo el mundo. Incluso en China y en Vietnam, donde gobiernan los partidos comunistas, la idea de una "economía de mercado socialista" es dominante y está enmarcada por una versión vernacular del neoliberalismo.

En el Capítulo IV afirmamos que todas las políticas públicas engloban valores de eficiencia, equidad, comunidad, libertad y seguridad, pero la manera en la que estos valores se agrupan y se distribuyen varía a lo largo del tiempo y en todos los regímenes políticos nacionales. Gran parte depende no solo de la

© Ediciones Morata, S. L.

mediación política de estos valores por determinadas tradiciones nacionales, sino también de su forma discursiva en determinados imaginarios sociales. Tal como hemos demostrado a lo largo de este libro, en el mundo contemporáneo el imaginario social dominante es el neoliberalismo, incluso cuando su hegemonía es desafiada por la crisis financiera mundial. En un país como India, por ejemplo, hasta hace poco la política educativa estaba documentada por una mezcla de opiniones e iniciativas poscoloniales Gandhianas diseñadas para modernizar e industrializar la nación, estrictamente planificado al estilo soviético con un plan de cinco años de duración (PATHAK 2006). La política educativa por tanto estaba localizada en un imaginario nacional respecto al desarrollo económico y social de la India, con valores de eficiencia de mercado que se tornaban dominantes mientras las cuestiones de equidad y comunidad eran despreciadas. Un compromiso respecto al concepto de equidad no ha sido abandonado por completo, pero su significado ha sido reformulado como el simple acceso a las instituciones de la sociedad, cuya responsabilidad recae en gran medida en los propios individuos.

Stephen KLEES (2008, pág. 1) ha documentado una serie de iniciativas políticas educativas que concuerdan con el enfoque neoliberal de "eficiencia de un sistema de libre mercado y el papel asociado del sector público" apoyado por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales. Estas iniciativas incluyen: recuperación de costes y principios de "el que usa paga": la introducción de tasas incluso en las escuelas primarias; un énfasis en la educación primaria basado en el supuesto de que las ganancias económicas son mayores que la inversión en la educación secundaria y superior: la imposición de un límite presupuestario a los fondos públicos: fomento de políticas de privatización y sistema de cupones; introducción de gestión del rendimiento y control presupuestario; apoyo financiero a la educación mediante cálculos basados en la producción; remuneración por méritos a los profesores y administradores educativos; mayor libertad de elección para los padres; pruebas estandarizadas para facilitar esta elección en todos los sistemas nacionales; otros planes de contratación basados en el rendimiento; y descentralización de la provisión de educación frente a una serie de metas acordadas a nivel nacional y expectativas del currículum.

Casi todas estas iniciativas políticas se basan en la eficiencia de mercado. De forma significativa, en todo el mundo la educación ha cobrado suma importancia para la producción del capital humano requerido para adquirir la máxima competitividad en la economía global, tanto para individuos como para naciones. Los valores predominantes que respaldan la política educativa hasta ahora han tenido carácter individualista y económico. Los gobiernos, las organizaciones internacionales y las corporaciones transnacionales han fomentado este punto de vista de la educación mediante la retórica simbólica y magistral que sugiere que no existe alternativa para los principios de mercado neoliberal. Las nociones ideológicas como "imperativos globales" y "demandas de la economía

© Ediciones Morata, S. L.

global" que posicionan discursivamente los razonamientos contemporáneos de la política educativa, están basados en este imaginario neoliberal de la globalización. Sin embargo, no hay nada inevitable sobre este imaginario de globalización "desde arriba", en especial cuando sus consecuencias sociales negativas son tan claras. El neoliberalismo sin duda ha beneficiado a algunos individuos y comunidades, mientras que otros se han quedado atrás para luchar. Desde el comienzo de la crisis financiera a finales del 2007, primero en Estados Unidos y después en todo el mundo, sus contradicciones se han manifestado con claridad. Tal como hemos observado a lo largo de este libro, ha creado una arquitectura global de relaciones económicas y políticas que en buena medida no solo dista de ser democrática, sino que ha polarizado la riqueza global. Ha permitido que las empresas multinacionales adquieran poder de forma irregular y sin precedentes, al igual que ha reducido la oposición colectiva, como la de los movimientos sindicales.

Como señala BUCKMAN (2004, pág. 28), "la globalización desde arriba" ha creado una "economía de casino", que afecta de manera desproporcionada a los países más pobres que no tienen medios para gestionar grandes influjos de dinero. Ahora es muy evidente cómo la circulación global de finanzas casi sin restricciones ha creado grandes problemas de gobernanza. Ha permitido que políticos corruptos en el Sur global se aprovechen de las nuevas oportunidades creadas por los considerables influjos, mientras que ha impulsado la capacidad de las corporaciones transnacionales para operar en el extranjero sin demasiadas restricciones. Aunque las empresas transnacionales han podido aportar nueva tecnología, empleo y divisa extranjera a los países en desarrollo, también han dejado fuera a las empresas ya existentes en muchos países, y al mismo tiempo han aportado poca transferencia de tecnología y conocimientos técnicos. Como era de esperar, su creciente peso económico les ha dado una mayor influencia política que no han sido reacios a ejercer. Han podido encauzar las prioridades políticas no solo de los gobiernos nacionales sino también de las principales instituciones financieras internacionales, en particular del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Así, cada una de estas instituciones ha perseguido un conjunto similar de objetivos políticos basados en los principios de una economía de mercado y libre comercio.

El efecto de estos objetivos sobre los países más pobres en particular ha sido evidente durante algún tiempo, pero durante la pasada década diversos eruditos y movimientos sociales han reconocido que el imaginario neoliberal de la globalización es a la larga insostenible a nivel económico, político y ecológico, económicamente debido a las desigualdades sociales e inestabilidad económica que produce; políticamente porque asume que los recursos explotables del mundo son inagotables. Se han sugerido varias alternativas, algunas diseñadas para "domar" el exceso de globalización neoliberal, mientras que otras están basadas en un concepto radicalmente diferente respecto a la forma en que se

© Ediciones Morata, S. L.

pueden relacionar las sociedades humanas. En este capítulo concluyente describiremos brevemente algunas de estas alternativas, caracterizadas como "globalización desde abajo", que implican respuestas y oposición a la "globalización desde arriba". Sin embargo, debemos señalar que aquellos que luchan políticamente por una "globalización desde abajo" no niegan que las nuevas tecnologías de información y comunicación hayan alterado nuestro sentido del espacio y tiempo, sino que insisten en que la globalización se puede imaginar de forma diferente, más socialmente progresiva y sin destruir las vidas individuales ni comunitarias, sino situando los valores de la comunidad y de la justicia social por encima de la eficiencia de mercado y del interés individual. Estos movimientos sociales consideran que los seres humanos son más que seres puramente económicos que solo defienden su propio interés.

"Domar" la globalización

Los críticos de los sistemas políticos y económicos que han surgido en todo el mundo durante las dos últimas décadas, ocupan un amplio espectro de posiciones. Hacia el final de los años noventa, numerosos teóricos y líderes políticos reconocieron que el neoliberalismo debilitaba la vida comunitaria, creaba situaciones que perpetuaban las desigualdades sociales e incrementaban las posibilidades de inestabilidad social. Incluso el inversor y el especulador de divisas George Soros (2008), quien se ha beneficiado enormemente de los flujos financieros entre las fronteras nacionales y la globalización de la economía, advirtió que el fundamentalismo de mercado tenía el potencial de "deshacer" el capitalismo. Argumentó que el sistema actual de especulación financiera impedía un desarrollo económico sano. Como defensor de lo falible, siguiendo la tradición de Karl Popper (1949), Soros niega la presunción de que los mercados siempre se corrigen sin ninguna intervención del Gobierno en asuntos financieros, e insiste en que para que el capitalismo funcione para todo el mundo, requiere una combinación apropiada de políticas sociales y educativas diseñadas para fomentar y sostener a las "sociedades abiertas". Sin embargo, al parecer hay una contradicción en el núcleo de la política de Soros, ya que por un lado ha sido un participante activo de los flujos globales de divisas, mientras que por otro lado ha invertido mucho en proyectos sociales y educativos en todo el mundo, entre los que destacan los instaurados en la antigua Unión Soviética.

Una contradicción similar caracteriza la obra del economista Jeffrey Sachs. Como uno de los principales arquitectos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Sachs se hizo famoso en los años ochenta cuando, siendo asesor económico para el gobierno boliviano, propuso un plan conocido más tarde como "terapia de choque" para detener radicalmente la inflación al liberar el mercado boliviano, retirar los subsidios estatales, eliminar las cuotas y vincular la econo-

© Ediciones Morata, S. L.

mía con el dólar americano. En años más recientes, SACHS ha dirigido asuntos de desarrollo económico, política sanitaria, sostenibilidad medioambiental y, en particular, el alivio de la pobreza en el mundo en desarrollo. En su libro *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, argumenta que los países africanos no son pobres porque su gobernanza sea pobre, sino que su gobernanza es pobre debido a los elevados índices de pobreza. Piensa que la extrema pobreza global se puede mitigar con incrementos relativamente modestos en la ayuda, cuidadosamente selectiva, de los países más ricos. SACHS sugiere por ejemplo, que el aumento del suministro de semillas, irrigación y fertilizante podría dar lugar a un mayor rendimiento de las cosechas y, de esta manera, aumentar de forma considerable los ingresos de los agricultores de subsistencia y por consiguiente reducir la pobreza.

Aunque ha sido un crítico persistente del FMI y de sus políticas, así como de los banqueros internacionales por sus estrategias inefectivas de inversión, SACHS ha sido reacio a ver la estructura de la economía capitalista en sí como la causa principal de la extrema pobreza y las desigualdades sociales. En consecuencia, tanto su análisis de los problemas como sus propuestas para resolverlos siguen estancados en el imaginario neoliberal. Como señalan HOLMSTROM y SMITH (2000), al parecer SACHS cree que los reducidos niveles de inversión y estrategias pobres de las decisiones de inversión son los únicos problemas que afrontan los países más pobres y que abandonar la planificación estatal, liberar los precios, fomentar la competencia privada con la industria de propiedad estatal y vender la industria estatal lo más rápido posible, crearía inevitablemente las condiciones necesarias para la prosperidad económica. En su libro *La doctrina del shock*, Naomi KLEIN (2007) responde a la narrativa que presenta SACHS del "éxito" boliviano como resultado de su "terapia de choque". Argumenta que las reformas neoliberales impulsadas por SACHS no fueran acordadas de forma democrática ni se lograron sin una represión estatal violenta, y dejaron a la mayoría de los bolivianos en circunstancias aún peores. Lo que está claro es que las propuestas de SACHS parecen basarse en los mismos principios de la economía global que posiblemente exacerbaron los problemas de las desigualdades globales en primer lugar.

De un modo similar a SACHS, Joseph STIGLITZ (2002) ha documentado gran parte del descontento de la globalización. Al igual que SACHS, también culpa en gran medida al FMI por los niveles crecientes de desigualdades sociales en el mundo en desarrollo y a los esquemas de ajuste estructural que promocionó en los años ochenta y noventa. Para STIGLITZ, la globalización tiene el potencial de traer enormes beneficios tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados. STIGLITZ (2007, pág. 4) asegura que el "problema no es la globalización en sí, sino la forma en que se gestiona". Su argumento teórico reside en la creencia de que los mercados nunca son completos o perfectos, y que siendo así, tampoco se puede esperar que la mano invisible de los llamados libre mer-

© Ediciones Morata, S. L.

cados funcionen perfectamente, sobre todo en los países en vías de desarrollo, donde la información requerida para tomar decisiones económicas sensatas a menudo es escasa y mediada por políticos corruptos. Afirma que las políticas del FMI han sido desastrosas porque han hecho caso omiso de las implicaciones de la información incompleta, mercados inadecuados e instituciones que no funcionan y que con frecuencia se encuentran en los países en desarrollo. El FMI, sugiere STIGLITZ, a menudo ha demandado políticas en los países en desarrollo conforme a los principios abstractos de las economías neoliberales, pero no siempre tienen sentido en las condiciones materiales específicas que prevalecen en estos lugares. Así pues, opina que los mercados precisan ser dirigidos si han de producir resultados sociales beneficiosos.

Para STIGLITZ (2007), esto implica la necesidad de democratizar la globalización. Asegura que la globalización neoliberal ha producido un "déficit democrático" creado por el hecho de que las organizaciones internacionales, en las que se ha confiado para dictar las normas para dirigir la economía global, reflejan en su mayor parte los intereses de los ricos en los países industriales avanzados. Es posible, argumenta, que los gobiernos moderen los excesos de la economía global al desarrollar instituciones políticas más democráticas en todos los Estados-nación. A nivel global, insiste, el FMI, Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio deben ser reformados para ser más representativos y con una mayor transparencia y apertura. Los países en desarrollo necesitan tener más voz y capacidad para participar de manera significativa en la toma de decisiones, con un sistema de responsabilidad efectivo y aplicación del Estado de derecho internacional. STIGLITZ opina que a nivel nacional los gobiernos tienen un papel decisivo en configurar el comportamiento de los mercados con intervenciones políticas bien elegidas. Asegura que según la tradición keynesiana, los gobiernos pueden luchar contra las recesiones al usar políticas fiscales y monetarias expansionistas para crear una demanda de bienes y servicios. Pueden regular a los bancos y otras instituciones financieras para prevenir las prácticas explotadoras y usar la política fiscal para orientar la inversión hacia industrias más productivas, de modo que éstas puedan madurar hasta poder sobrevivir a la competitividad exterior. Los gobiernos pueden también utilizar diversos instrumentos políticos, que varían desde la creación de empleo al desarrollo de recursos humanos para asistencia social.

Sin embargo, en su esfuerzo por dominar los excesos de la globalización, STIGLITZ no abandona el énfasis neoliberal sobre el individuo, ni sugiere regresar del todo a la economía keynesiana. Así, sus puntos de vista concuerdan con la de teóricos como GIDDENS (1998), que propone una "tercera vía", un término utilizado para describir una variedad de enfoques políticos sobre la gobernanza que engloban una mezcla de filosofías intervencionistas estatales y de mercado. Tanto STIGLITZ como GIDDENS apoyan el concepto de sociedades públicas-privadas, por lo que su punto de vista global representa una síntesis de capitalismo

© Ediciones Morata, S. L.

y socialismo centrista o centro-izquierdista. Pero, mientras que STIGLITZ habla sobre todo de una nueva arquitectura política y económica global, la idea de una "tercera vía" implica una mezcla de socialismo de FABIAN, economía keynesiana, Nuevo Orden de Franklin D. Roosevelt e incluso el conservadurismo de Una Nación, de Harold Macmillan. Conserva algunos de los principios del individualismo de mercado, pero proporciona igual peso a los valores de la cohesión social y la construcción de comunidades. Sugiere la posibilidad de que los gobiernos nacionales trabajen de una forma particular tanto con las oportunidades como con los retos de la globalización al implicarse en la economía global pero sin perder el sentido de identidad y los intereses distintivos nacionales. En un enfoque de Tercera Vía, las políticas sociales y educativas no se derivan solo de las políticas económicas, sino que desempeñan un papel igualmente importante en el desarrollo de la sociedad que es económicamente productivo así como socialmente inclusivo.

La figura política más destacada que adoptó la Tercera Vía fue Tony Blair en el Reino Unido. Aunque la Administración Clinton en Estados Unidos también lo aceptó como una manera de trascender el binario entre el liberalismo de mercado y el socialismo democrático que también contenía algo de los excesos del mercado. El actual primer ministro australiano Kevin RUDD, en la estela de la crisis financiera global, sin duda también ha articulado una postura de Tercera Vía a la que llama "socialdemócrata". RUDD (2009, pág. 25) ha observado: "los socialdemócratas muestran un sólido apoyo para la economía de mercado, pero plantean que los mercados solo pueden funcionar en una economía combinada, con un rol regulador para el Estado y como fundador y proveedor de bienes públicos". Tanto Clinton como Blair consideraron que el Estado debía desempeñar un papel en la inversión social, pero cuando se encontraron bajo presión política, dejaron que los mercados se desenfrenaran. Al mismo tiempo, hicieron hincapié en el desarrollo tecnológico, la educación y los mecanismos de competitividad para impulsar el progreso económico y los objetivos gubernamentales. A su manera, cada uno procuraba proteger el bienestar contemporáneo a través de reformas que preservaban la integridad económica. Sin embargo, las desigualdades sociales y económicas continuaron aumentando en Estados Unidos y en el Reino Unido bajo regímenes de la Tercera Vía, especialmente porque representaban un enfoque nacional centrista en una era en la que el principal intercambio económico tenía lugar en un espacio globalizado.

Tanto Blair como Clinton fomentaron el libre comercio y la globalización de la actividad económica, pero no repararon en cómo estas iniciativas debilitaban la política nacional. Fue bajo sus regímenes que el sistema financiero global dio lugar a la actual crisis financiera global y obtuvo una libertad sin precedentes para hacer dinero. Los principios de las economías del "goteo" o "de filtración" que con frecuencia condenaron su electorado político, quedaron intactos. Las grandes inversiones públicas que hicieron en la educación fueron destinadas al apoyo

© Ediciones Morata, S. L.

de los regímenes de privatización que a menudo iban acompañados de estructuras de responsabilidad educativa diseñadas más para permitir que los individuos tomaran decisiones en cuanto a centro educativo y reasegurar los mercados, que en desarrollar individuos cosmopolitas críticos y comunidades autónomas comprometidas con la igualdad de oportunidad educativa.

Por tanto, lo que está claro es que estos esfuerzos para dominar la globalización no afrontan lo bastante las contradicciones de la globalización neoliberal. Esto se debe a que, aunque no niegan la importancia de las intervenciones políticas estatales, permanecen estancados en el imaginario social neoliberal. Reconocen que el Estado tiene un papel decisivo que desempeñar en el desarrollo de las políticas sociales y educativas, pero en gran parte consideran estas políticas en términos de la contribución que ellos (y los individuos auto-capitalizadores y empresariales que producen) pueden hacer para impulsar la competitividad de las naciones (e individuos) en la economía global. Contemplan fuertes estructuras estatales más en términos de asegurar una participación efectiva de los individuos y comunidades en mercados abiertos, que por lo que respecta al desarrollo de instituciones y prácticas democráticas. Incluso su respaldo a la equidad y políticas de cohesión social está planteado para garantizar las condiciones sociales necesarias para la acumulación de capital, en lugar de para crear comunidades marcadas por su compromiso con la justicia social. Se han comprometido a negociar regímenes de libre comercio internacional más favorables para ellos que para los principios del comercio justo que podrían beneficiar a los países en vías de desarrollo. Es al reparar en estas contradicciones lo que ha llevado a diversos intelectuales radicales y movimientos sociales a insistir en que el problema principal de la globalización neoliberal no son solo sus excesos, sino las ideas centrales englobadas en su imaginario. Lo que se necesita, argumentan, son alternativas más radicales que conceptualicen a los seres humanos como seres sociales con buenos intereses colectivos y comunes, debate que abordaremos ahora.

Alternativas radicales

En la pasada década, ha surgido un fuerte movimiento antiglobalización que rebate los principios básicos del neoliberalismo. No obstante, la antiglobalización no representa una alternativa coherente y elaborada, sino una diversidad de puntos de vista enfocada en las consecuencias políticas, económicas, medioambientales y culturales de la "globalización desde arriba". Como movimiento, la antiglobalización es un grupo de asociaciones e individuos muy diferentes, algunos de los cuales pertenecen a organizaciones no gubernamentales (ONGs) que trabajan al margen del Estado, mientras que otros son miembros de partidos políticos alternativos, como los Verdes, que funcionan dentro del siste-

© Ediciones Morata, S. L.

ma estatal. Como movimiento social, los activistas antiglobalización en principio se consideran una política de resistencia y solo en este caso como actores políticos. Diversos encuentros de activistas antiglobalización en eventos como las cumbres de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el G7 fueron diseñados en gran parte como protesta contra las normas de la globalización política y económica neoliberal. Los encuentros con motivo de las reuniones de la OMC en Seattle en 1999 y Cancún en 2003 se celebraron con intención de protesta, por ejemplo, porque fue allí donde se negociaron las leyes emergentes del comercio global. En contraste, el enormemente popular Forum Social Mundial (FSM) y los foros sociales regionales, congregan a los activistas para debatir y concebir alternativas políticas y formas estratégicas de protesta contra las ortodoxias políticas y económicas del libre mercado. Algunos de estos activistas trabajan para las ONGs que operan en emplazamientos muy específicos para desafiar no solo a las políticas estatales neoliberales, sino también a las prácticas explotadoras de las empresas multinacionales.

En la medida en que gran parte de su labor tiene lugar fuera del escenario de la política estatal, el movimiento antiglobalización concede una importancia considerable a la información compartida. Organizaciones como Ciudadano Público, fundada por Ralph Nader en EE.UU., la Fundación para una Nueva Economía en el R.U., la Red del Tercer Mundo en Malasia, Focus en el Sur global, con sede en Tailandia y Foundation of Ethics and Meaning de Nueva York han creado páginas Web interactivas y publican informes políticos extraordinarios. El Forum Social Mundial creado en 2001, en parte como respuesta al elevado éxito del Forum Económico Mundial celebrado en Davos todos los años para fomentar el pensamiento neoliberal, se considera como:

> ... un lugar de reunión abierto donde los miembros de movimientos sociales, las redes, las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil que se oponen al neoliberalismo y a un mundo dominado por el capital o cualquier forma de imperialismo, se congregan para exponer sus pensamientos, debatir ideas de forma democrática, formular propuestas, compartir sus experiencias libremente y trabajar en red para una acción efectiva.

Entre las posturas políticas expresadas en el FSM están las convicciones de que el neoliberalismo ha creado un modelo de "talla única" para la gestión de la economía internacional basado descaradamente en el libre mercado; que ha dado lugar a un déficit democrático global; que su orientación "crecimiento a toda costa" es insostenible para el medioambiente; y que tiene el potencial de destruir las tradiciones culturales muy preciadas desde hace tiempo.

Los activistas antiglobalización asociados al FSM han prestado especial atención a las leyes emergentes del comercio global. Han rechazado incluso la posibilidad del establecimiento del libre comercio y en su lugar abogan por leyes de mercado más justas, en especial para las comunidades en desarrollo. Oxfam, una ONG británica, afirma que en la actualidad el comercio internacional está

© Ediciones Morata, S. L.

predispuesto en contra de los países pobres, pero bien gestionado podría ayudar a mitigar la pobreza global. Argumenta que si África, el sur de Asia y Latinoamérica pudieran incrementar sus exportaciones mundiales en solo un uno por ciento, se podría erradicar la extrema pobreza para unas 128 millones de personas. La campaña de Comercio Justo lanzada en 2002 defendía la supresión de las barreras comerciales alzadas por las sociedades industrializadas para los productos de los países en desarrollo. Las principales herramientas políticas de los defensores de Comercio Justo constituyen el fin de lo que llaman "el proteccionismo hacia los países ricos", en forma de subsidios y restricciones de importación, y otros acuerdos bilaterales y multilaterales desfavorables para los países pobres. De igual manera, debaten que se permita a los países en desarrollo utilizar tarifas que protejan sus industrias agrícolas locales. De esta manera, muchos activistas antiglobalización no se oponen al comercio global, sino que insisten en que haya leyes que protejan los derechos laborales y las condiciones medioambientales. Greanpeace, por ejemplo, defiende acuerdos comerciales con fines medioambientales.

Los principales objetivos políticos a los que apunta Comercio Justo son La Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial. Los Verdes Europeos aseguran, por ejemplo, que las negociaciones de la OMC están marcadas por una escasez de transparencia, apertura y disposición a negociar, y que su influencia ya se ha extendido demasiado lejos, a menudo mostrándose en contra de los principios de los derechos humanos, las normas laborales, la diversidad de culturas y el medioambiente. El Movimiento para el Desarrollo Mundial va incluso más allá al afirmar que se debería detener por completo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC mientras perduren las hondas inquietudes acerca del impacto del AGCS para los pobres. Respecto al Banco Mundial existe una creencia prácticamente universal de que la actual deuda del Tercer Mundo es insostenible y que una parte de esta deuda, si no toda, debería ser cancelada. Los defensores del Comercio Justo también expresan su preocupación por la falta de control del flujo de capital, en especial cuando es explotado por las empresas transnacionales. En su lugar, apoyan la introducción del impuesto Tobin sobre las transacciones especulativas de divisas que han sido el origen principal de la actual crisis financiera global. El impuesto Tobin recibe su nombre del economista keynesiano James Tobin, quien propuso este impuesto como medio para desalentar los movimientos de capital especulativos a corto plazo y un modo de recaudar dinero para invertir en los países más pobres.

Sin embargo, uno de los principales inconvenientes de estas propuestas políticas tiene que ver con su dependencia del potencial del comercio global para mitigar la pobreza y fomentar la justicia en todo el mundo. No está del todo claro que los beneficios de liberar el comercio global se distribuyan por igual. Además, como indica BUCKMAN (2004, pág. 181) estas propuestas políticas apelan a "los valores de la equidad internacional basados en leyes globales", pero

© Ediciones Morata, S. L.

esto se predica en la asunción legal de que "todas las naciones son iguales a los ojos de las leyes de la globalización internacional". Más aún, los términos de las leyes de comercio internacional se determinan demasiado a menudo por las relaciones de poder, y son las personas poderosas las que tienen mayor interés en mantener estas relaciones de desigualdad en el comercio.

Este es un punto expuesto enérgicamente por Walden BELLO (2002), quien argumenta que lo único que se necesita es una "desglobalización". Sugiere que las organizaciones que fomentan la globalización económica neoliberal —el Banco Mundial, el FMI, la OMC y el Grupo de los Siete— en realidad no tienen ningún interés en transformar las leyes financieras y comerciales del mundo. Diversas propuestas de reforma como las planteadas por la Comisión sobre Gobernanza Global y la Comisión Meltzer del Congreso de EE.UU. apenas han rozado la cuestión de los cambios en la política marginal. El mundo, declara BELLO, necesita un cambio radical hacia un sistema de gobernanza económica pluralista y descentralizado que permita a los países adoptar estrategias de desarrollo apropiadas para sus necesidades y circunstancias. Esta "desglobalización" consiste en reducir radicalmente los poderes y roles de las instituciones Breton Woods y de la OMC impulsado por las empresas multinacionales, así como la formación de nuevas instituciones que ayuden a descentralizar la mayor parte de la producción, comercio y toma de decisiones económicas a nivel nacional y local. Es interesante que Barack Obama y Gordon Brown, como consecuencia de la crisis financiera global, hayan hecho un llamamiento para la creación de un nuevo sistema global post Breton Woods de regulación financiera para reflejar el carácter global de la economía actual.

Las propuestas políticas de BELLO están en línea con otro elemento incluido en un movimiento antiglobalización más amplio: localización. La idea de la localización ha sido enérgicamente defendida por una multitud de intelectuales y ecologistas que sostienen que la globalización ha ido demasiado lejos y ya no se puede controlar, por lo que se requiere un nuevo enfoque para la sostenibilidad económica, cultural y medioambiental. En su libro sumamente influyente, *Going Local,* SHUMAN (1998) describe el objetivo de la localización:

> ... no significa aislarse del mundo exterior. Significa nutrir los negocios locales que usan recursos locales de forma sostenible, emplean trabajadores locales con salarios dignos y sirven básicamente a clientes locales. Significa ser más autosuficiente y depender menos de las importaciones. El control se desplaza desde la sala de juntas de las empresas distantes para regresar a la comunidad a la que pertenece.

Según otro teórico de la "localización", Colin HINES (2000, pág. 29) existe una alternativa para la globalización neoliberal corporativa, aunque las políticas de globalización "se deberían considerar como una forma plausible de revertir la inestabilidad e inseguridad que la liberalización del comercio ha forjado en el mundo". Insiste en la necesidad de reivindicar el control sobre las economías

© Ediciones Morata, S. L.

locales, hacerlas lo más diversas posible y reconstruir la estabilidad en la vida comunitaria. Esto no significa una vuelta al abrumador control del Estado, sino un marco político que capacite a las personas y empresas a desarrollar pautas de intercambio social inmediatas y recíprocas.

Esto implica el desarrollo de una nueva arquitectura global económica y política que permita que las iniciativas locales florezcan, no solo respecto al comercio y la industria, sino también en relación a políticas culturales, sociales y educativas. HINES (2000) sostiene que el control local no garantiza la democracia, la igualdad y la protección medioambiental entre otros, pero lo hace más probable. Enumera seis principales ventajas potenciales de la localización: máxima cesión del poder político y responsabilidad democrática; control local de la economía; protección del medioambiente; mejora de condiciones sociales y medioambientales; rol positivo para la competencia local; y el desarrollo de leyes para el comercio y la ayuda que favorezca la autonomía. HINES (Ibíd., pág. 37) reconoce que lo que demanda es un nuevo imaginario de vida social y que esto requiere fundamentalmente un cambio de mentalidad, pero también insiste en que la sociedad se está quedando sin opciones y que la globalización neoliberal sigue su curso. A medida que los problemas medioambientales asociados con la producción global y el movimiento de bienes se torna más evidente, las comunidades son cada vez más fragmentadas y disfuncionales, y el actual sistema de gestión económica neoliberal se quiebra, la localización aparece como una opción al menos para tener en cuenta, al exigir un nuevo conjunto de leyes para el desarrollo de la sociedad.

Por muy atractivas que parezcan estas opiniones, el programa de localización también está repleto de contradicciones. Por ejemplo, apela a los valores universales del empoderamiento, la democracia y la autonomía, pero siempre en un contexto de control local. Lo que no hace es reconocer la importancia de las relaciones inter-comunitarias que, en una era de globalización, tienen el potencial de extenderse por todo el mundo. La idea de la localización se refiere invariablemente a comunidades específicas que son geográficamente limitadas, pero ahora existen definiciones contrapuestas de la comunidad junto con toda una variedad de categorías de identidad. Los defensores de la localización insisten en que no están en contra de la internacionalización, sino que se oponen a la globalización económica, aunque no especifican cómo podría funcionar esta distinción respecto a determinadas posiciones políticas. Sus ideas también parecen carecer de una teoría del Estado: es decir, alguna noción de cómo se podría relacionar con precisión al Estado a nivel nacional con las iniciativas locales y salvaguardar a las personas de que el control económico local se convierta en una fórmula que favorezca la explotación. Además, para desmontar la globalización, los teóricos de la localización parecen basarse en gran medida en la cooperación internacional de un modo sin precedentes en el mundo. A fin de cuentas, diversos elementos del movimiento antiglobalización entrañan cierta dosis de pensa-

© Ediciones Morata, S. L.

miento utópico sobre la conveniencia de una política de control local, sin encarar la necesidad de una arquitectura política más general que especifique leyes para el comportamiento de las redes globales en las que la política pública (incluyendo la política educativa) se desarrolla y se aplica en la actualidad.

Reinventar la globalización

En gran medida, se ha dejado salir de la lámpara al genio de la globalización; por tanto, no se puede volver atrás a un pasado imaginado cuando las relaciones sociales eran muy locales. No hay vuelta atrás para las tecnologías de comunicación e información que han transformado la naturaleza del trabajo, los procesos de producción y la actividad económica. Una vuelta a las modalidades de producción local puede ser posible a nivel superficial, pero no es probable a escala masiva. Los movimientos globales de personas han creado redes de diáspora que han redefinido las identidades individuales y el sentido de pertenencia: es difícil imaginar cómo podrían regresar a afiliaciones puramente locales. La globalización ha cambiado el modo en que se relacionan las personas y las comunidades. Han desarrollado (los más privilegiados) gustos cosmopolitas para bienes y servicios, así como para viajar. La diversidad cultural se ha convertido en un rasgo permanente, en especial de las ciudades globales. La globalización también ha creado nuevas prácticas de gobernanza y posibilidades de cooperación internacional, sin los que es imposible resolver problemas medioambientales como el cambio climático y la distribución del agua en todas las comunidades locales y fronteras nacionales. Tampoco es del todo conveniente abandonar aquellos aspectos de la globalización que han beneficiado enormemente a individuos y comunidades. Mientras que muchos economistas nacionalistas, fundamentalistas religiosos y ecologistas radicales han subrayado adecuadamente diversos efectos destructivos de la actual globalización neoliberal, han pasado por alto que en ocasiones también ha ayudado a mejorar las condiciones materiales de las personas, a revitalizar en lugar de debilitar los legados culturales, y ha ofrecido soluciones potenciales para nuestros problemas colectivos del medioambiente.

A lo largo de este libro, hemos debatido que el problema no es la globalización en sí, sino el modo particular en el que se ha interpretado la interconectividad global a través del prisma conceptual de un imaginario social neoliberal. Hemos demostrado cómo este imaginario se ha vuelto globalmente hegemónico, derivando en una variedad de políticas educativas que han beneficiado a algunas comunidades mientras que han destruido a otras. La globalización neoliberal ha creado nuevas formas de estratificación social y en general ha tendido a agrandar las brechas de las oportunidades sociales. Estas injusticias no son, como ha argumentado SCHOLTE (2000, pág. 234) "inherentes a la globalización,

© Ediciones Morata, S. L.

sino que han derivado principalmente de los enfoques neoliberales de la nueva geografía". El fundamentalismo de mercado ha sido primordial para el neoliberalismo, así como la presunción de que los mercados proveen el mejor mecanismo político para las sociedades organizadas y que su desarrollo fluye mejor al poner énfasis en los valores de la libertad individual y el interés propio, así como en la libertad y eficiencia del mercado. Las recientes reformas de la política educativa en todo el mundo han asumido en gran parte la validez de este supuesto. Los objetivos de la política educativa, por tanto, están estrechamente vinculados a los objetivos económicos, así como a la producción de individuos con conocimiento, aptitudes y disposiciones que les puedan ayudar a impulsar su propia competitividad nacional en la economía global. De esta manera, los valores educativos ya no se contemplan en sus propios términos, sino que se han convertido en un *derivado* del pensamiento económico neoliberal.

Sin embargo, en los últimos años, las contradicciones de esta ortodoxia económica han quedado muy claras. Las empresas multinacionales y los bancos que en el pasado habían rechazado cualquier rol para el Estado, ahora imploran para que éstos los rescaten de sus propios excesos. Han pedido grandes sumas de dinero público para mantener intacto el sistema financiero del que dependen. Los gobiernos que antes rechazaron cualquier rol significativo para regular su comportamiento ahora luchan por averiguar una forma de hacerles responsables del uso del dinero público y de considerar las características de un sistema global de desregulación. Para prevenir una recesión global, ya no se oponen a inyectar capital en proyectos públicos y beneficios sociales, diseñados para asegurar que todo el edificio económico global del neoliberalismo no se colapse del todo. John Maynard Keynes al parecer ahora está de nuevo a favor. Hasta el primer ministro australiano, Kevin Rudd, ha llegado a declarar la muerte del neoliberalismo (2009, pág. 25); "el gran experimento neoliberal de los últimos treinta años ha fracasado". De forma explícita, Rudd (Ibíd.) ha observado lo siguiente:

> Con el hundimiento del neoliberalismo, el rol de Estado una vez más se considera fundamental. El Estado ha sido el principal actor en responder a tres áreas claras de la crisis actual: rescatar el sistema financiero privado de la ruina; producir una reactivación directa de la economía real debido al colapso en la demanda privada; y al diseño de un régimen regulador global y nacional en el que el Gobierno tiene la responsabilidad fundamental para determinar y reforzar las leyes del sistema.

No solo los líderes de izquierda como Barack Obama y Gordon Brown parecen estar de acuerdo con las observaciones de Rudd, sino también conservadores como Nicolas Sarkozy y Ángela Merkel quienes, con el Grupo de los 20, luchan por desarrollar un nuevo conjunto de leyes reguladoras para la economía global en el que la regulación estatal deje de tener una connotación negativa.

Sin embargo, aún es pronto para dar por hecho la muerte del neoliberalismo. Aunque se están reconsiderando algunos principios clave de la política

© Ediciones Morata, S. L.

macro económica, el alcance de su imaginario social se adentra profundamente. Durante las dos últimas décadas, el imaginario social neoliberal, como hemos afirmado, ha transformado el pensamiento en casi todos los escenarios políticos, incluyendo la educación. Por ejemplo, el neoliberalismo ha encauzado las prioridades de la política educativa hacia una determinada arquitectura del currículum con énfasis en las aptitudes y disposiciones necesarias para la participación en la economía del conocimiento global, a modalidades de gobernanza que realzan los principios de la privatización y la elección, y una cultura de auditoría que subraya los contratos de rendimiento y diversos regímenes internacionales y nacionales de pruebas y rendimiento que restringen los propósitos, las pedagogías y el potencial de la educación.

Estas prioridades políticas han derivado y se han justificado en términos de un pensamiento económico neoliberal. Pero, aunque los defectos de esta forma de pensar sean evidentes, los gobiernos no parecen estar preparados para reconsiderar las políticas educativas que han derivado de ello. De hecho, el imaginario social neoliberal permanece intacto en la política educativa, con un énfasis permanente en el currículum nacional y los regímenes de ensayos, así como en la ideología de elección escolar y la producción de individuos empresarios. Lo que parece estar claro es que el imaginario social neoliberal continúa reteniéndonos en cautiverio aún después de que sus argumentos clave hayan sido rechazados y precipitaran la crisis financiera global con graves efectos económicos negativos en todo el mundo y repercusiones en la política pública. La capacidad de los gobiernos nacionales para financiar la educación será cuestionada debido a los planes de reactivación económica que han sido instigados para asegurar la continuidad del gasto por parte del consumidor y detener la desaceleración económica y el dinero gastado en estabilizar a los bancos y otras instituciones financieras.

No obstante, al igual que es importante reconsiderar la política económica, también debemos tener en cuenta las políticas educativas y sociales que trasciendan los dictados de la globalización neoliberal y reimaginar otra globalización que no rechace la interconectividad y la interdependencia global, sino que busque interpretarlas de manera diferente y considerar el importante papel que debe desempeñar la educación en labrar un futuro democrático sólido, con mayor garantía medioambiental y económica. Al trabajar hacia el futuro, no solo es posible confiar en los gobiernos o en el sentido común de las comunidades locales, sino que debemos confiar en una nueva red global de redes. En la actual crisis financiera se han hecho esfuerzos para redirigir y regular los mercados que han causado tantos estragos; sin embargo, estas reformas no representan un desafío para el orden social más profundo y se ubican en el marco existente de la producción capitalista y gobernanza burocrática. En contraste, las alternativas radicales, aunque ponen en entredicho el imaginario social neoliberal subyacente, están basadas en una lógica comunitaria que ni reconoce los hechos de la

© Ediciones Morata, S. L.

interconectividad global ni permite la posibilidad de otra forma de globalización, transmitiendo mayor seguridad, justicia y democracia. Se exponen a los peligros de un localismo romántico que puede degenerar fácilmente en políticas reaccionarias e introspectivas como aquellas asociadas con diversas formas de fundamentalismo.

Las políticas públicas, como hemos analizado en el Capítulo IV, siempre implican un interés por la seguridad humana. Sin embargo, en años recientes, esta preocupación se ha definido con precisión como seguridad física ante el terrorismo. Pero la seguridad tiene mucho más que ver que la seguridad física solamente (PETERS 2005). En un mundo globalmente interconectado, la seguridad medioambiental, por ejemplo, requiere políticas que reduzcan la destrucción ecológica, pero estas políticas no pueden tener éxito si son solo locales o nacionales, por muy bien intencionadas que sean. Los problemas de la degradación ecológica y el calentamiento del planeta son globales y requieren soluciones que impliquen un sistema sólido de relaciones internacionales. De forma similar, el conflicto interestatal no se puede resolver de manera bilateral, y requiere un organismo como las Naciones Unidas, aunque uno mucho más efectivo. De un modo similar, la seguridad económica de las personas no se puede garantizar sin una reestructuración fundamental del sistema económico global. El orden económico neoliberal, con su énfasis en la producción, rentas y comercio escasamente regulado, ha impuesto considerables costes sociales en muchas comunidades. Las reformas políticas ahora son necesarias para asegurar que no solo existe mayor regulación, sino también políticas orientadas hacia los individuos, que impliquen programas socialmente útiles y empleos que cumplan ciertos criterios laborales y medioambientales, protejan las tradiciones culturales y al mismo tiempo fomenten cohesiones sociales, oportunidades y mayor igualdad.

El valor de la igualdad también ha sido importante para la política pública, pero en las últimas décadas, se ha fomentado un concepto de la equidad muy débil, a menudo como algo secundario a los requerimientos del desarrollo de recursos humanos para la participación en la economía global. De modo que, por ejemplo, la importancia de la igualdad de género en el Sur global ha sido reconocido, pero no porque sea moralmente justo, sino porque han advertido su potencial para crear mayor productividad económica. Un tipo de globalización más sensible respecto al género es claramente necesario (UNTERHALTER 2007), en el que las mujeres tengan la misma oportunidad de liderazgo político. Bajo las políticas neoliberales, las desigualdades sociales se han incrementado en todos los países. Esto no puede y no será tolerado por aquellos que se quedan atrás; por tanto, las políticas redistributivas son necesarias para afrontar la creciente división entre el Norte global y el Sur global. También se requieren reformas para eliminar las estructuras políticas neoliberales que han dado lugar a la marginación y subordinación de las personas de color, población rural, niños y ancianos. Un futuro globalmente humanitario no es posible sin la cohesión social y la seguridad

© Ediciones Morata, S. L.

que solo puede ser producida por un mayor enfoque en las desigualdades sociales y un compromiso con una mayor igualdad a nivel nacional y global.

Sin embargo, valores como seguridad, igualdad y cohesión social en la política pública no se pueden reforzar sin un cambio en la política, y en las estructuras de gobernanza mediante las que se desarrollan, aprueban y evalúan las políticas. Lo que se necesita no es ni más ni menos que la democratización de la globalización. A pesar de la retórica de libertad individual, la globalización neoliberal ha creado situaciones en las que el poder político se ha concentrado en manos de unos pocos países ricos, importantes empresas multinacionales y organizaciones internacionales como la OCDE y la OMC. El poder ha de ser descentralizado para que las naciones y comunidades locales puedan implicarse de un modo genuino en los procesos de toma de decisiones. Mientras que los organismos nacionales, regionales y transnacionales tienen que desarrollar un papel decisivo en la gobernanza de relaciones globales, la máxima autoridad política precisa estar lo más cerca posible del gobierno local. Al mismo tiempo, se han de hacer esfuerzos para asegurar una mayor transparencia de los procesos políticos a todos los niveles, así como representación local en agencias globales como el Banco Mundial. Lo que es evidente es que es necesario un espacio civil global y democrático para asegurar que fluyan recursos sustancialmente mayores hacia el desarrollo social civil y que al menos haya alguna medida de control popular sobre dicho desarrollo social.

Numerosos teóricos y activistas han mostrado que estas ideas no son completamente utópicas, sino que son factibles. HELD y MCGREW (2002), por ejemplo, han debatido de manera convincente a favor de establecer una democracia social cosmopolita. Han sugerido que dicho proyecto puede revivir algunos de los valores tradicionales de la democracia social y ser (Ibíd., pág. 131):

> ... concebido como una base para unificarse en torno a la promoción de una administración de justicia imparcial a nivel internacional; mayor transparencia, responsabilidad y democracia en una gobernanza global; mayor compromiso con la justicia social en busca de una distribución más equitativa de los recursos humanos y la seguridad humana; la protección y reinvención de la comunidad en diferentes niveles (desde lo local a lo global); y la regulación de la economía global a través de la gestión pública de los flujos comerciales e industriales, la provisión de bienes públicos globales y la participación de las principales partes interesadas en la gobernanza corporativa.

En efecto, HELD y MCGREW insisten en que es posible reimaginar la naturaleza de la comunidad política en una era de globalización para que sea más democrática y no menos, y en donde existan los espacios cívicos para dar cabida a la participación popular en la política. Esto, sostienen, requiere que reconsideremos algunos de los términos clave de la asociación política como la legitimidad, la soberanía, la identidad y la ciudadanía (ARCHIBUGI y HELD 1995). La democracia, afirman, se puede reconceptualizar para incluir niveles subnacionales, nacio-

© Ediciones Morata, S. L.

nales y transnacionales de organización política; también mantienen que ahora ya existen las condiciones que puedan hacer que la democracia social cosmopolita no solo sea perfectamente plausible, sino imprescindible.

La responsabilidad democrática es un requerimiento fundamental de la democracia cosmopolita. Una amplia variedad de localidades ahora experimentan sus posibilidades, sobre todo Porto Alegre, Brasil, donde un proceso de deliberación democrática y toma de decisiones fue llevado a cabo durante los años noventa para asegurar lo que se ha llamado "presupuesto participativo". Esto consistía en alentar a los residentes ordinarios a decidir cómo distribuir el presupuesto municipal o público y presentar sus demandas y prioridades para mejorar y, en general, para influir en la determinación de los programas a través de debates y negociaciones. Esta forma de responsabilidad democrática implica la elección de delegados presupuestarios para representar a diferentes comunidades, así como la mediación y asistencia técnica de empleados públicos, y reuniones locales y de nivel más elevado para deliberar y votar sobre las prioridades de gastos y permitir la participación general en la evaluación de programas. Hasta ahora la evidencia sugiere muchos resultados prometedores, entre ellos un gasto público más equitativo, creciente satisfacción de las necesidades básicas, mayor transparencia y responsabilidad gubernamental y niveles incrementados de participación, en especial por parte de los residentes marginados o más pobres de Porto Alegre. Se han intentado experimentos similares en India y Sudáfrica y entre los miembros del movimiento Zapatista de Chiapas en México, que han consistido en luchar para asegurar la protección de sus derechos económicos, políticos y culturales, en especial de cara a la globalización predatoria.

Todos estos experimentos en la democracia ilustran la importancia de la política educativa, no solo respecto a las cuestiones de acceso y oportunidad, distribución de recursos y estructuras de responsabilización, sino también en relación al papel que el aprendizaje democrático debe desempeñar al desarrollar un nuevo imaginario social que desafíe la construcción neoliberal de la globalización. Las funciones civiles de la educación formal, entonces, han de ubicarse en las consideraciones locales, nacionales y globales del trabajo de los ciudadanos de hoy y ampliadas más allá de considerar a los ciudadanos como meros consumidores de política. Porto Alegre, por ejemplo, no es solo un forum democrático sino también un espacio de educación para la ciudadanía participativa y crítica. Esto da un significado democrático más amplio a lo que BERNSTEIN (2001) llama la "sociedad totalmente pedagogizada", actualmente enmarcada por el imaginario neoliberal. Si el imaginario social neoliberal de la globalización ha de ser confrontado, son necesarias nuevas formas de pensar sobre la interconectividad e interdependencia global.

Para mitigar la pobreza global, como ha manifestado el economista social, Amartya SEN, los reajustes estructurales no son suficientes; se han de desarrollar las capacidades individuales. El "enfoque en la capacidad" de SEN subraya la

© Ediciones Morata, S. L.

importancia de la verdadera libertad en una evaluación de las maneras en que las personas pueden entender y aprovechar sus circunstancias al transformar los recursos en actividades valiosas. Enfatiza las capacidades funcionales, "libertades sustanciales" como la posibilidad de vivir hasta la tercera edad, participar en transacciones económicas o en actividades políticas. Por tanto, SEN entiende la pobreza global como una privación de capacidades, y contempla la educación como algo fundamental para el desarrollo de capacidades con las que ejercer las elecciones prácticas e impulsar la libertad (WALKER 2006). Aquí se contempla la educación como el refuerzo de la libertad al universalizar la capacidad. Para SEN, los propósitos del desarrollo económico deberían residir en el refuerzo global de la libertad.

El enfoque en la capacidad indica un camino prometedor para explorar un imaginario alternativo de la globalización basado, no en un punto de vista individualista y economista de las necesidades humanas, sino en la heterogeneidad individual y la naturaleza multidimensional del bienestar y de las necesidades sociales. Un énfasis en las capacidades significa que las políticas educativas ya no pueden soslayar la importancia de aprender nuevas maneras de participar y responder a la interconectividad e interdependencia global. Esto alude al requerimiento del "aprendizaje cosmopolita" (RIZVI 2008) y la producción de ciudadanos cosmopolitas enfocados de manera local, nacional y global para adquirir un mayor bien colectivo.

Si el imaginario neoliberal nos conduce a una formación particular de sensibilización subjetiva, junto con una determinada interpretación ideológica de los cambios recientes en la economía y cultura global, no se puede afrontar sin un imaginario alternativo competente. Este nuevo imaginario social competente enfatizará el aprendizaje cosmopolita que no "ontologize" la lógica del mercado y el auto rendimiento individual, sino que pretenda funcionar con un sentido moral diferente respecto a la ubicación de las personas en el mundo, de una manera tanto crítica como reflexiva. Este imaginario podría reconocer la naturaleza social y cultural de la conducta humana y del ser humano, así como el interés por el bien común colectivo en una política de sostenibilidad medioambiental.

Dado que la actual crisis financiera ha demostrado de un modo bastante contundente las múltiples deficiencias del imaginario social neoliberal de la globalización, construir un imaginario debería ser el núcleo de las exploraciones, conversaciones y teorías políticas contemporáneas. Incluso en aquellos países donde se ha advertido el carácter desgastado de la globalización neoliberal, se ha dado poca consideración a las nuevas políticas sociales, incluyendo los marcos de la política educativa que necesitan recuperarse del fracaso del neoliberalismo. En Australia, por ejemplo, donde el primer ministro ha sido un crítico vehemente del neoliberalismo y de sus abundantes fallos, la política educativa aún está considerada únicamente como un elemento que contribuye a la productividad económica, con cierto reconocimiento débil de su justicia social y

© Ediciones Morata, S. L.

propósitos sociales y culturales. Las presiones del rendimiento aún son restrictivas, con efectos reduccionistas en las pedagogías y propósitos de la enseñanza. La apremiante necesidad de un nuevo marco de política educativa es un desafío a los puntos de vista limitantes de la educación.

Precisamos un nuevo imaginario que reconozca que los seres humanos son sociales y culturales además de económicos; un imaginario que reconozca la necesidad de pensar a escala local, nacional y global. Este imaginario sugiere la necesidad de crear una ciudadanía cosmopolita que enfatice el bienestar colectivo que se entreteje en dimensiones locales, nacionales y globales. Esto implica la necesidad de reconsiderar, por ejemplo, la idea de la responsabilidad, que reconoce en toda su complejidad los propósitos democráticamente progresivos de la educación. Esta forma de responsabilidad no solo sería con carácter "de arriba a abajo" y vertical, sino también, de "abajo a arriba", así como horizontal, vinculando a los centros educativos de manera recíproca y responsable con sus comunidades. Un nuevo imaginario social es necesario para enmarcar la política educativa a la luz de los fracasos atroces del neoliberalismo. La política educativa requiere ser globalizada y desparroquializada de maneras diferentes. Esto exige que reconsideremos el significado de los valores de la eficiencia, equidad, comunidad, libertad y seguridad que hasta ahora han respaldado todas las políticas públicas, incluyendo la política educativa, además de reflexionar sobre su ensamblaje y articulación colectiva.

© Ediciones Morata, S. L.

Bibliografía

ADAMS, R.-J. (2003) 'Response to "Cautions on OECD's recent educational survey (PISA)"', *Oxford Review of Education*, 29(3), págs. 377-389.

ADIE, J. (2008) 'The hegemonic positioning of "Smart State" policy', *Journal of Education Policy*, 23(3), págs. 251-264.

AGUILAR, D. (2004), 'Introduction', en D. AGUILAR y A. LACSAMANA (eds.) *Women and Globalization*, Nueva York: Humanity Books.

AHMED, S., CASTANEDA, C., FOSTER, A. y SHELLER, M. (eds.) (2003) *Uprooting/Regrouping: Questions of Home and Migration*, Oxford: Berg Press.

ALEXANDER, R. (2004) 'Still no pedagogy? Principle, pragmatism and compliance in primary education', *Cambridge Journal of Education*, 34(1), págs. 7-33.

ALI, S. (2006) 'Why does policy fail? Understanding the problems of policy implementation in Pakistan – a neuro-cognitive perspective', *International Studies in Educational Administration*, 34(1), págs. 2-20.

ALY, J. H. (2007a) *Education in Pakistan: A White Paper – a document to debate and fi nalize the national education policy*. Online. Available at http://www.moe.gov.pk/nepr/PolicyDevStage.asp

— (2007b) *Education in Pakistan: A White Paper revised – document to debate and fi nalize the national education policy*. Online. Available at http://www.moe.gov.pk/nepr

ANDERSON, B. (1991 edición revisada) *Imagined Communities: Refl ections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres: Verso. (Trad. cast.: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo.* México. Fondo de Cultura Económica, 1993.)

ANTHONY, K. D. 'Problems and failures of education in St Lucia: feature address', trabajo presentado en la St Lucia Teachers' Union's annual Teachers' Week Rally, at the Gros Islet Primary School, marzo 1990, en *The St Lucia Teachers' Union souvenir booklet of teachers' week 1990* (Castries, SLTU).

APEC (2004) 'Strategic plan for English language/foreign language learning', 3ª APEC Education Ministerial Meeting: Sub Theme Paper 1, Santiago, Chile. Online. Available at

© Ediciones Morata, S. L.

http://biblioteca.mineduc.cl/documento/English_APEC_strategic_plan_fi nal_21-4-04.pdf

APPADURAI, A. (1996) *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: The University of Minnesota Press. (Trad. cast.: *La modernidad desbordada: Dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 2001.)

— (2001) 'Grassroots globalization and the research imagination', en A. APPADURAI (ed.) *Globalization*, Durham, NC: Duke University Press.

— (2006) *Fear of Small Numbers: An Essay on the Geography of Anger*. Durham, NC: Duke University Press.

APPLE, M. W. (2001) *Educating the 'Right' Way: Markets, Standards, God and Inequality*, Nueva York: RoutledgeFalmer. (Trad. cast.: *Educar "como Dios manda": mercados, niveles, religión y desigualdad*. Barcelona. Paidós, 2002.)

ARCHIBUGI, D. y HELD, D. (1995) *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

ARNOTT, M., DAVID, M. y WEINER, G. (1999) *Closing the Gender Gap: Postwar Education and Social Change*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

AUGE, M. (1995) *Non-places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity*, Londres: Verso. (Trad. cast.: *Los no lugares: espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona. Gedisa, 2010.)

BALL, S. (1990) *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology*, Londres: Routledge.

— (1994) *Education Reform: A Critical and Poststructuralist Approach*, Buckingham, R.U.: Open University Press.

— (2004) 'Performativities and fabrications in the education economy: towards the performative society', en S. BALL (ed.) *The RoutledgeFalmer Reader in Sociology of Education*, Londres: RoutledgeFalmer.

— (2006) *Education Policy and Social Class: The Selected Works of Stephen J. Ball*, Londres: Routledge.

— (2007) *Education Plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*, Londres: Routledge.

— (2008) *The Education Debate*, Bristol, R.U.: Policy Press.

— y YOUDELL, D. (2008) *Hidden Privatisation in Public Education*, Bruselas: Education International.

BARTHES, R. (1979) 'Non multa sed multum', en Y. LAMBERT (ed.) *Catalogue Raisonné des Oeuvres sur Papier Cy Twombly*, Milan: Multipha, VI, págs. 7-13.

BATE, P. y ROBERT, G. (2003) 'Where next for policy evaluation? Insights from researching national health service modernisation', *Policy and Politics*, 31, págs. 249-262.

BAUMAN, Z. (1998) *Globalization: The Human Consequences*, Cambridge, R.U.: Polity. (Trad. cast.: *La globalización: consecuencias humanas*. México. Fondo de Cultura Económica, 2003.)

BECK, U. (2000) 'The cosmopolitan perspective', *British Journal of Sociology*, 51(1), páginas 79-105.

BECKER, G. (1964) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Nueva York: Columbia University Press. (Trad. cast.: *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalemnete a la educación*. Madrid. Alianza, 1983.)

© Ediciones Morata, S. L.

BELL, L. y STEVENSON, H. (2006) *Education Policy Processes, Themes and Impact*, Londres: Routledge.

BELLO, W. (2002) *Deglobalization: Ideas for A New World Economy*, Londres: Zed Press. (Trad. cast.: *Desglobalización. Ideas para una nueva economía mundial*. Barcelona. Icaria. 2004.)

BERLINER, D. (2007) 'Our impoverished view of educational reform', en A. R. SADOVNIK (ed.) *Sociology of Education: A Critical Reader*, Nueva York: Routledge.

BERNSTEIN, B. (1971) 'On the classification and framing of educational knowledge', en M. F. D. YOUNG (ed.) *Knowledge and Control*, Londres: Collier-Macmillan. (Trad. cast.: «Acerca de la clasificación y del marco de referencia del conocimiento educativo», en Basil BERNSTEIN (1971). *Clases, códigos y control. Vol. II. Hacia una teoría de las transmisiones educativas*. Madrid. Akal, 1988, págs. 81-107.)

— (2001a) 'From pedagogies to knowledge', en A. MARAIS y cols. (eds.) *Towards a Sociology of Pedagogy: The Contribution of Basil Bernstein to Research*, Nueva York: Peter Lang.

— (2001b) 'Video conference with Basil Bernstein', en A. MARAIS y cols. (eds.) *Towards a Sociology of Pedagogy: The Contribution of Basil Bernstein to Research*, Nueva York: Peter Lang.

— (2004) 'Social class and pedagogic practice', en S. BALL (ed.) *The RoutledgeFalmer Reader in the Sociology of Education*, Londres: RoutledgeFalmer.

BLACK, P., HARRISON, C., LEE, C., MARSHALL, B. y WILM, D. (2003) *Assessment for Learning: Putting It into Practice*, Maidenhead, R.U.: Open University Press.

BLACKMORE, J. y THORPE, S. (2003) 'Mediating change: the print media's role in mediating education policy in a period of radical reform in Victoria, Australia', *Journal of Education Policy*, 18(6), págs. 577-595.

BOURDIEU, P. (1986) 'The forms of capital', en J. RICHARDSON (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood.

— (1996) *The Rules of Art: Genesis and Structure of the Literary Field*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

—. (1998a) *Acts of Resistance: Against the New Myths of Our Time*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

— (1998b) *Practical Reason: On the Theory of Action*, Stanford, Calif.: Stanford University Press. (Trad. cast.: *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Barcelona. Anagrama. 2003, 3ª ed.)

— (1999) 'The social conditions of the international circulation of ideas', en R. SHUSTERMAN (ed.) *Bourdieu: A Critical Reader*, Oxford: Blackwell.

— (2004) *Firing Back: Against the Tyranny of the Market 2*, Londres: Verso.

— y PASSERON, J. C. (1977) *Reproduction in Education, Society and Culture*, Londres: Sage. (Trad. cast.: *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona. Laia. 1977; Madrid. Popular, 2001.)

—, ACCARDO, A., BALAZS, G., BEAUD, S., BONVON, F., BOURDIEU, E., BOURGOIS, P., BROCCOLOCHI, S., CHAMPAGNE, P., CHRISTIN, R., FAGUER, J-P., GARCIA, S., LENOIR, R., OEUVARD, F., PIALOUX, M., PINTO, L., PODALYDES, D., SAYAD, A., SOULIE, C. Y WACQUANT, L. J. D. (1999) *The Weight of the World: Social Suffering in Contemporary Society*, Cambridge, R.U.: Polity Press. (Trad. cast.: *La miseria del mundo*. Madrid. Akal, 1999. —Es una edic. incompleta, algunos capítulos no fueron traducidos—.)

© Ediciones Morata, S. L.

BOWLES, S. y GINTIS, H. (1985) *Democracy and Capitalism: Property, Community and the Contradictions of Modern Social Thought*, Londres: Routledge.

BOYD, J. P. (ed.) (1950) *The Chapters of Thomas Jefferson*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

BOYER, B. y DRACHE, D. (eds.) (1996) *States against Markets: the Limits of Globalization*, Nueva York: Routledge.

BRAY, M. (1996) *Education and Political Transition: Themes and Experiences in East Asia*, Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.

BRENNAN, T. (2006) *Wars of Position: The Cultural Politics of Left and Right*, Nueva York: Columbia University Press.

BRENNER, N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.

BRENNER, N., JESSOP, B., JONES, M. y MACLEOD, G. (eds.) (2003) *State/Space Reader*, Oxford: Blackwell.

BRIGHOUSE, H. (2003) *School Choice and Social Justice*, Oxford: Oxford University Press.

BROWN, P., HALSEY, A. H., LAUDER, H. y STUART WELLS, A. (1997) 'The transformation of education and society: an introduction', en A. H. HALSEY y cols. (eds.) *Education: Culture, Economy and Society*, Oxford: Oxford University Press.

BUCKMAN, G. (2004) *Globalization: Tame It or Scrap It?*, Londres: Zed Books.

BUCK-MORSS, S. (2006) *Thinking Past Terror: Islamism and Critical Theory on the Left*, edición actualizada, Londres: Verso. (Trad. cast.: *Pensar tras el terror. El islamismo y la teoría crítica entre la izquierda*. Boadilla del Monte. Antonio Machado Libros, 2010.)

BULBECK, C. (1998) *Re-Orienting Western Feminisms*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

BURAWOY, M., BLUM, J. A., GEORGE, S., GILLIE, Z., GOWAN, T., HANEY, L., KLAWITER, M., LOPEZ, S., RIAIN, S. y THAYER, M. (2000) *Global Ethnography: Forces, Connections, and Imaginations in a Postmodern World*, Berkeley, CA: University of California Press.

CAGLER, A. (2001) 'Constraining metaphors and transnationalization of spaces in Berlin', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 27(4), págs. 601-613.

CALHOUN, C. (2001) 'The class consciousness of the frequent travellers: towards a critique of actual existing cosmopolitanisms', en S. VERTOVEC y R. COHEN (eds.) *Conceiving Cosmopolitanism: Theory, Context and Practice*, Oxford: Oxford University Press.

CANDY, P. y LAURENT, J. (eds.) (1994) *Pioneering Culture: Mechanics' Institutes and Schools of Arts in Australia*, Adelaide: Auslib Press.

CAO, X. (1996) 'Debating brain drain in the context of globalization', *Compare*, 26(3), págs. 269-285.

CARLEY, M. (1980) *Rational Techniques in Policy Analysis*, Aldershot, R.U.: Gower.

CARRINGTON, W. y DETRAGIACHE, E. (1998) 'How extensive is brain drain?', *Finance Development: A Quarterly Magazine of the IMF*, 36(2), págs. 1-7.

CASTELLS, M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell. (Trad. cast.: *La sociedad red*. Madrid. Alianza, 1997.)

— (2000) *The Rise of the Network Society*, 2ª ed., Oxford: Blackwell. (Trad. cast.: *La sociedad red*. Madrid. Alianza, 2000, 2ª ed. rev.)

CASTORIADIS, C. (1987) *The Imaginary Institution of Society*; trans. Kathleen Blamey, Cambridge, MA: MIT Press. (Trad. cast.: *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona. Tusquets, 1983.)

© Ediciones Morata, S. L.

CERNY, P. (1990) *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Future of the State*, Londres: Sage.

CHAKRABARTI, R. y PETERSON, P. (eds.) (2009) *School Choice International: Exploring Public-Private Partnerships*, Cambridge, MA: MIT Press.

CIBULKA, J. G. (1994) 'Policy analysis and the study of education', *Journal of Education Policy*, 9(506), págs. 105-125.

CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997) *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Londres: Sage.

—, GEWIRTZ, S. y MCLAUGHLIN, E. (eds.) (2000) *New Managerialism, New Welfare?*, Londres; Thousand Oaks, Calif.: Open University en asociación con SAGE Publications.

CLYNE, F. y RIZVI, F. (1998) 'Outcomes of student exchange', en D. DAVIS y A. OLSEN (eds.) *Outcomes of International Education: Research Findings*, Canberra: IDP Education Australia.

COBURN, C. E. y STEIN, M. K. (2006) 'Communities of practice theory and the role of teacher professional community in policy implementation', en M. HONIG (ed.) *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting the Compiexity*, Nueva York: State University of Nueva York Press.

COFFIELD, F. (1999) 'Breaking the consensus: lifelong learning as social control', *British Educational Research Journal*, 24(4), págs. 279-300.

— (1997) *Global Diasporas: An Introduction*, Seattle, WA: University of Washington Press.

— y KENNEDY, P. (2000) *Global Sociology*, Nueva York: New York University Press.

— y KENNEDY, P. (2007) *Global Sociology*, 2ª ed., Nueva York: New York University Press.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE THE (1995) *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press.

CONNELL, R. (2007) *Southern Theory: the Global Dynamics of Knowledge in the Social Sciences*, Crows Nest, NSW: Allen and Unwin.

CONNELL, R., WHITE, V. y JOHNSTON, K. (1991) *'Running Twice as Hard': the Disadvantaged Schools Program in Australia*, Geelong, Vic.: Deakin University Press.

CONSIDINE, M. (1994) *Public Policy: A Critical Approach*, Melbourne, Vic.: Macmillan.

COPE, B. y KALANTZIS, M. (eds.) (2000) *Multiliteracies: Literacy, Learning and the Design of Social Futures*, Londres: Routledge.

—y KALANTZIS, M. (2002) *Productive Diversity*, Sydney: Pluto Press.

CRYSTAL, D. (1997) *English as a Global Language*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

DALE, R. (1999) 'Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms', *Journal of Education Policy*, 14(1), págs. 1-17.

DALE, R. (2006) 'Policy relationships between supranational and national scales: imposition/ resistance or parallel universes?', en J. KALLO y R. RINNE (eds.) *Supranational Regimes and National Education Policies Encountering Challenges, Turku, Finland: Finnish Educational Research Association.*

DE CERTEAU, M. (1984) *The Practice of Everyday Life*. Los Angeles: University of California Press.

DE LEON, P. y DANIELLE, V. (2007) *'The policy sciences at the crossroad'*, en F. FISCHER, G. J., MILLER y M. S. SIDNEY (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton, FL: CRC Press.

© Ediciones Morata, S. L.

DELORS, J., MUFTI, I. A., AMAGAI, I., CARNERIO, R., CHUNG, F., GEREMEK, B., GORHAM, W., KORNHAUSER, A., MANLEY, M., QUERO, M. P., SAVANE, M-A., SINGH, K., STAVENHAGEN, R., SUHR, M. W. y NANZHAO, Z. (1996) *Learning, the Treasure within: Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-fi rst Century*, 2ª ed., París: UNESCO Publishing. (Trad. cast.: *La educación encierra un tesoro. Informe de la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo xx*. Madrid. Santillana, 1998, 4ª ed.)

DELPIT, L. (2006) *Other People's Children: Cultural Confl ict in the Classroom*, Nueva York: The New Press.

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2006) *Making Good Progress: How Can We Help Every Pupil to Make Good Progress at School?*, Londres: DfES.

DERY, D. (1984) *Problem Defi nition in Policy Analysis, Kansas*, MO: University Press of Kansas.

DESROSIERES, A. (1998) *The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

DEWEY, J. (1916) *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*, Nueva York: Macmillan. (Trad. cast.: *Democracia y educación*. Madrid. Morata, 2004, 6ª ed.)

DICKEN, P. (2003) *Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*, Nueva York: Guildford Press.

DIMITRIADIS, G. y MCCARTHY, C. (2001) *Reading and Teaching the Postcolonial: From Baldwin to Basquiat and Beyond*, Nueva York: Teachers College Press.

DOLLAR, D. y KRAAY, A. (2005) 'Spreading the wealth', en D. HELD y A. MCGREW (eds.) *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

DRUCKER, P. F. (1999) *Management Challenges for the 21st Century*, Nueva York: HarperCollins. (Trad. cast.: *El managementr del siglo xxi*. Barcelona. Edhasa, 2000.)

DU GAY, P. (1996) *Consumption and Identity at Work*, Londres: Sage.

DURKHEIM, E. (1972) *Selected Writings; edited, trans. and with an introduction by Anthony Giddens*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

DYE, T. (1992) *Understanding Public Policy*, 7ª ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

EASTON, D. (1953) *The Political System*, Nueva York: Knopf.

EDUCATION QUEENSLAND (2000) *New Basics: Theory into Practice*, Brisbane, Qld: The State of Queensland.

EDWARDS, R. (1997) *Changing Places? Flexibility, Lifelong Learning and a Learning Society*, Londres: Routledge.

ELMORE, R. (1979/1980) 'Backward mapping: implementation research and policy decisions', *Political Science Quarterly*, 94(4), págs. 601-615.

ELMORE, R. y MCLAUGHLIN, M. (1988) *Steady Work: Policy Practice and the Reform of American Education*, The RAND Corporation, Report for the National Institute of Education, R-3574- NIE/RC.

EUROPEAN COMMISSION (2008) *Active Inclusion*. Online. Available at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/active_inclusion_consultation2_en.htm

EVANS, N. (2003) *Making Sense of Lifelong Learning*, Londres: Routledge.

FAIRCLOUGH, N. (1992) *Discourse and Social Change*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

— (2000) *New Labour, New Language*, Londres: Routledge.

© Ediciones Morata, S. L.

FAIRCLOUGH, N. (2001) *Language and Power,* Harlow, R.U.: Longman.
— (2003) *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, Londres; Nueva York: Routledge.
FALK, R. (1993) 'The making of global citizens', en J. BRECHER, J. B. CHILDS y J. CUTLER (eds.) *Global Visions Beyond the New World Order*, Montreal: Black Rose Books.
FALUDI, S. (2007) *The Terror Dream: What 9/11 Revealed about America*, Londres: Atlantic Books. (Trad. cast.: *La pesadilla terrorista. Miedo y fantasía en Estados Unidos después del 11-S*. Barcelona. Anagrama, 2009.)
FERGUSON, J. (2006) *Global Shadows: Africa in the Neo-Liberal World Order*, Durham, NC: Duke University Press.
FIELD, J. (2003) *Social Capital*, Londres: Routledge.
— y LEICESTER, M. (eds.) (2000) *Lifelong Learning: Education across the Lifespan*, Londres; Nueva York: Routledge.
FISHER, J. y MOSQUERA, G. (2004) 'Introduction', en G. MOSQUERA y J. FISHER (eds.) *Over Here: International Perspectives on Art and Culture*, Cambridge, MA: MIT.
FITZ, J., DAVIES, B. y EVANS, J. (2006) *Educational Policy and Social Reproduction: Class Inscription and Symbolic Control*, Londres: Routledge.
FORAY, D. y LUNDVALL, B. (1996) 'The knowledge-based economy: from the economics of knowledge to the learning economy', en OECD (ed.) *Employment and Growth in the Knowledge- Based Economy*, París: OECD.
FORSEY, M., DAVIES, S. y WALFORD, G. (eds.) (2008) *The Globalization of School Choice?*, Oxford: Symposium Books.
FOUCAULT, M. (1977) *The Archaeology of Knowledge*, Londres: Tavistock. (Trad. cast.: *La arqueología del saber*. Madrid. Siglo XXI, 2009.)
— (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*; ed. Colin Gordon, trans. Colin Gordon y cols., Nueva York: Pantheon Books. (Trad. cast.: *Microfísica del poder*. Madrid. La Piqueta, 1979, 2ª edic.)
— (1991) 'Governmentality', en G. BURCHELL, C. GORDON y P. MILLER (eds.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press. (Trad. cast.: «La gubernamentalidad», en M. FOUCAULT y otros: *Espacios de Poder*. Madrid. La Piqueta, 1981, págs. 9-26.)
FRASER, N. (1997) *Justice Interruptus: Critical Refl ections on the 'Post-Socialist' Condition*, Nueva York: Routledge. (Trad. cast.: *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá. Siglo del Hombre, 1997.)
FREIRE, P. (1972) *Pedagogy of the Oppressed*, Londres: Penguin. (Trad. cast.: *Pedagogía del oprimido*. Madrid. Siglo XXI, 2008, 19ª ed.)
FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R. (1990) *Free to Choose: A Personal Statement*, Nueva York: Harvest. (Trad. cast.: *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Barcelona. Grijalbo, 1987.)
FRIEDMAN, T. (1999) *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York: Farrar Straus Giroux.
FUKUYAMA, F. (1992) *The End of History and the Last Man*, Nueva York: Free Press. (Trad. cast.: *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona. Planeta, 1992.)
GALE, T. (1999) 'Policy trajectories: treading the discursive path of policy analysis', *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 20(3), págs. 393-407.
— (2001) 'Critical policy sociology: historiography, archaeology and genealogy as methods of policy analysis', *Journal of Education Policy*, 16(5), págs. 379-93.

© Ediciones Morata, S. L.

García Canclini, N. (1998) *Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity*, Minneapolis: University of Minnesota Press. (Original cast.: *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires. Paidós, 2001.)

Gellner, E. (1983) *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell. (Trad. cast.: *Naciones y nacionalismos*. Madrid. Alianza, 1997, 3ª edic.)

Gewirtz, S. (2002) *The Managerial School: Post-Welfarism and Social Justice in Education*, Londres, Nueva York: Routledge.

—, Dickson, M. y Power, S. (2004) 'Unravelling a "Spun" policy: a case study of the constitutive role of "Spin" in the education policy process', *Journal of Education Policy*, 19(3), págs. 321-342.

—, Mahony, P., Hextall, I. y Cribb, A. (eds.) (2009) *Changing Teacher Professionalism: International Trends, Challenges and Ways Forward*, Londres: Routledge.

Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge, R.U.: Polity Press. (Trad. cast.: *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. Alianza, 1997, 3ª ed.)

— (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, R.U.: Polity Press. (Trad. cast.: *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid. Taurus, 1999.)

Gil, D. (1989) *Unravelling Social Policy: Theory, Analysis, and Political Action Towards Social Inequality*, Rochester, VT: Schenkeman Books.

Gillborn, D. y Youdell, D. (2000) *Rationing Education: Policy, Practice, Reform, and Equity*, Buckingham, R.U.; Philadelphia, PA: Open University Press.

Gilroy, P. (2004) *After Empire Melancholia or Convivial Culture?*, Londres: Routledge.

Glenn, J. (2007) *Globalization: North-South Perspectives*, Londres: Routledge.

Gopinath, C. (2008) *Globalization: A Multidimensional System*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Gordon, I., Lewis, J. y Young, R. (1977) 'Perspective on policy analysis', *Public Administration Bulletin*, 25, págs. 26-35.

Green, A., Preston, J. y Janmaat, J. G. (2006) *Education, Equality and Social Cohesion: A Comparative Analysis*, Basingstoke, R.U.: Palgrave.

Gregory, D. (2004) *The Colonial Present*, Oxford: Blackwell.

Grek, S. (2009) 'Governing by numbers: the PISA "effect" in Europe', *Journal of Education Policy*, 24(1), págs. 23-37.

Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., Ozga, J., Rinne, R., Segerholm, C. y Simola, H. (2009) 'National policy brokering and the construction of the European education space in England, Sweden, Finland and Scotland', *Comparative Education*, 45(1), págs. 5-21.

Gret, M. y Sintomer, Y. (2005) *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy*, Londres: Pluto Press.

Gulson, K. y Symes, C. (eds.) (2007) *Spatial Theories of Education Policy and Geography Matters*, Nueva York: Routledge.

Guruz, K. (2008) *Higher Education and International Student Mobility in the Global Knowledge Economy*, Albany, NY: State University of Nueva York Press.

Haas, E. (1990) *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, CA: University of California Press.

Hacking, I. (1975) *The Emergence of Probability: A Philosophical Study of Early Ideas about Probability, Induction and Statistical Inference*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press. (Trad. cast.: *El surgimiento de la probabilidad. Un estudio filosófico de las ideas tempranas acerca de la probabilidad, la inducción y la inferencia estadística*. Madrid. Gedisa, 1995.)

© Ediciones Morata, S. L.

HACKING, I. (1990) *The Taming of Chance*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press. (Trad. cast.: *La domesticación del azar: la erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*. Barcelona. Gedisa, 1991.)

HALL, S. (1996) 'New ethnicities', en D. MORLEY y K-H. CHEN (eds.) *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*, Londres: Routledge.

— (2000) 'Conclusion: the multi-cultural question', en B. HESSE (ed.) *Un/settled Multiculturalism*, Londres: Zed Books.

HARDY, I. y LINGARD, B. (2008) 'Teacher professional development as an effect of policy and practice: a Bourdieuian analysis', *Journal of Education Policy*, 23(1), págs. 63-80.

HARTLEY, D. (2003) 'New economy, new pedagogy', *Oxford Review of Education*, 29(1), págs. 81-94.

HARVEY, D. (1989) *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Conditions of Cultural Change*, Oxford: Blackwell. (Trad. cast.: *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires. Amorrortu, 2008, 2ª edic.)

— (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press. (Trad. cast.: *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid. Akal, 2007.)

HATCHER, R. (2000) 'Profi t and power: business and education action zones', *Education Review*, 13, págs. 71-77.

HAYES, D., MILLS, M., CHRISTIE, P. y LINGARD, B. (2006) *Teachers and Schooling: Making a Difference*. Sydney: Allen and Unwin.

HEAD, B. (2008) 'Three lenses of evidence-based policy', *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), págs. 1-11.

HELD, D. y MCGREW, A. (eds.) (2000) *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, 2ª ed., Cambridge, R.U.: Polity Press.

— y MCGREW, A. (2002) *Globalization/Anti-globalization*, Cambridge: Polity Press. (Trad. cast.: *Globalización / Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona. Paidós, 2003.)

— y MCGREW, A. (eds.) (2005) *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, 3ª ed., Cambridge, R.U.: Polity Press.

HENRY, M., LINGARD, B., RIZVI, F. y TAYLOR, S. (2001) *The OECD, Globalization and Education Policy*, Oxford: Pergamon Press.

HINES, C. (2000) *Localization: A Global Manifesto*, Londres: Earthscan Publishers.

HIRST, P. H. y PETERS, R. S. (1970) *The Logic of Education*, Londres: Routledge and Kegan Paul.

HIRST, P. Q. y THOMPSON, G. (1996) *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

HOGWOOD, B. W. y GUNN, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.

HOLMSTROM, N. y SMITH, R. (2000) 'The necessity of gangster capitalism: primitive accumulation in Russia and China', *Monthly Review*, 51(9).

HONAN, E. (2004) '(Im)plausibilities: a rhizo textual analysis of policy texts and teachers' work', *Educational Philosophy and Theory*, 36(3), págs. 267-281.

HONIG, M. I. (ed.) (2006) *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity*, Albany, NY: State University of New York Press.

HUDSON, J. y LOWE, S. (2004) *Understanding the Policy Process*, Bristol, R.U.: The Policy Press.

© Ediciones Morata, S. L.

HURSH, D. (2008) *High-stakes Testing and the Decline of Teaching and Learning: The Real Crisis in Education*, Lanham, MD: Rowman and Littlefi eld Publishers.

JAYASURIYA, K. (2001) 'From political to economic constitutionalism', *Constellations*, 8(4), págs. 442-460.

JESSOP, B. (1998) 'The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city', en T. HALL y P. HUBBARD (eds.) *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester, R.U.: John Wiley.

— (2002) *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

JHA, J. y KELLEHER, F. 'Boys' underachievement in education: an exploration in selected commonwealth countries', trabajo presentado en la Commonwealth of Learning, Triennial Conference of Commonwealth Education Ministers, Capetown, South Africa, Diciembre 2006.

JOHNSON, J. y REGETS, M. (1998) 'International mobility of scientists and engineers to the US: brain drain or brain circulation?', *National Science Foundation Issue Brief*, 98-316.

JONES, P. W. (1998) 'Globalisation and internationalism: democratic prospects for world education', *Comparative Education*, 34(2), págs. 143-155.

— (2007) *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*, Londres; Nueva York: Routledge.

— y COLEMAN, D. (2005) *The United Nations and Education: Multilateralism, Development, and Globalisation*, Londres; Nueva York: RoutledgeFalmer.

JULES, D. (2006) 'Power and educational development: small states and the labour of Sisyphus', en M. O. AFOLAYAN, D. JULES y D. BROWNE (eds.) *Current Discourse on Education in Developing Nations: Essays in Honor of B. Robert Tabachnick and Robert Koehl*, Hauppauge, NY: Nova Science Publishers.

KALLO, J. y RINNE, R. (eds.) (2006) *Supranational Regimes and National Education Policies Encountering Challenge*, Turku, Finlandia: Finnish Educational Research Association.

KAPLAN, R. B. y BALDAUF, R. B. Jr. (2003) *Language and Language-in-Education Planning in the Pacific Basin*, Dordrecht, NL: Kluwer Academic.

KENNETT, P. (ed.) (2008) *Governance, Globalization, and Public Policy*, Cheltenham, R.U.: Edward Elgar Press.

KENWAY, J. (1990) *Gender and Education Policy: A Call for New Directions*, Geelong, Vic.: Deakin University Press.

—, Bullen, E., FAHEY, J. y ROBB, S. (2006) *Haunting the Knowledge Economy*, Londres: Routledge.

KLEES, S. (2008) 'A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies', *Globalisation, Societies and Education*, 6(4), págs. 311-348.

KLEIN, N. (2001) *No Logo: No Space, No Choice, No Jobs*, Londres: Flamingo. (Trad. cast.: *No logo: el poder de las marcas*. Barcelona. Paidós, 2002, 7ª ed.)

— (2007) *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Nueva York: Allen Lane. (Trad. cast.: *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Barcelona. Paidós, 2007.)

KNIGHT, J. (2002) 'Trade creep: implication of GATS for higher education policy', *International Higher Education*, 28.

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. y HILL, M. (2007) *Public Policy Analysis*, Bristol, R.U.: Policy Press.

© Ediciones Morata, S. L.

KOH, A. (2004) 'Singapore education in "New Times": global/local imperatives', *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 25(3), págs. 335-349.

— (2007) 'Deparochializing education: globalization, regionalization, and the formation of an ASEAN education space', *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 28(2), págs. 179-195.

— (2008) 'Deparochialising education: re-envisioning education in ASEAN', en B. LINGARD, J. NIXON y S. RANSON (eds.) *Transforming Learning in Schools and Communities: The Remaking of Education for a Cosmopolitan Society*, Londres: Continuum.

KRASNER, S. (2000) 'Compromising westphalia', en D. HELD y A. MCGREW (eds.) *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, 2ª ed., Cambridge, R.U.: Polity Press.

KRONSTADT, K. A. (2004) *Education Reform in Pakistan (No. RS22009)*, Washington:
Congressional Research Service, The Library of Congress. Online. Available at http://www. fas.org/man/crs/RS22009.pdf

LABAREE, D. F. (2003) 'The peculiar problems of preparing educational researchers', *Educational Researcher*, 32(4), págs. 13-22.

LADSON-BILLINGS, G. (2004) 'Just what is critical race theory and what's it doing in a *nice* fi eld like education? en G. LADSON-BILLINGS y D. GILLBORN (eds.) *The RoutledgeFalmer Reader in Multicultural Education*, Londres: RoutledgeFalmer.

— (2006) 'From the achievement gap to the education debt: understanding achievement in U.S. schools', *Educational Researcher*, 35(7), págs. 3-12.

LANE, J. (2000) *New Public Management*, Londres: Routledge.

LATOUR, B. (1987) *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Cambridge, MA: Harvard University Press. (Trad. cast.: *Ciencia en acción: cómo seguir a los científicos e ingenieros a través de la sociedad*. Barcelona. Labor, 1992.)

LAWN, M. (2006) 'Self governance and the learning spaces of Europe', *Comparative European Politics*, 4, págs. 272-288.

— y LINGARD, B. (2002) 'Constructing a European policy space in educational governance: the role of transnational policy actors', *European Educational Research Journal*, 1(2), págs. 290-307.

LEE, K. T. (2002) *Globalization and the Asia-Pacifi c Economy*, Londres: Routledge.

LEGRAIN, P. (2002) *Open World: The Truth about Globalization*, Londres: Abacus.

LEVITAS, R. (1998) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke, R.U.: Macmillan.

LINGARD, B. (1995) 'Gendered policy making inside the state', en B. LIMERICK y B. LINGARD (eds.) *Gender and Changing Educational Management*, Sydney: Hodder.

— (2000) 'It is and it isn't: vernacular globalization, educational policy and restructuring', en N. BURBULES y C. A. TORRES (eds.) *Globalization and Education*, Nueva York: Routledge.

— (2006) 'Globalisation, the research imagination and deparochialising the study of education'; *Globalisation, Societies and Education*, 4(2), págs. 287-302.

— (2007) 'Pedagogies of indifference', *International Journal of Inclusive Education*, 11, págs. 245-266.

— (2008) 'Pedagogies of indifference: research, policy and practice', en B. LINGARD, J. NIXON y S. RANSON (eds.) *Transforming Learning in Schools and Communities: The Remaking of Education for a Cosmopolitan Society*, Londres: Continuum.

© Ediciones Morata, S. L.

LINGARD, B. (2009) 'Pedagogising teacher professional identities', en S. GEWIRTZ, P. MAHONY, I. HEXTALL y A. CRIBB (eds.) *Changing Teacher Professionalism*, Londres: Routledge.
— y DOUGLAS, P. (1999) *Men Engaging Feminisms: Profeminism, Backlashes and Schooling*, Buckingham, R.U.: Open University Press.
— y RAWOLLE, S. (2004). 'Mediatizing educational policy: the journalistic fi eld, science policy, and cross-fi eld effects', *Journal of Education Policy*, 19(3), págs. 353-372.
— y Jn PIERRE, K. D. (2006) 'Strengthening national capital: a postcolonial analysis of lifelong learning policy in St Lucia, Caribbean', *Pedagogy, Culture and Society*, 14(3), págs. 295-314.
— y MILLS, M. (2007) 'Pedagogies making a difference: issues of social justice and inclusion', *International Journal of Inclusive Education*, 11(3), págs. 233-244.
— y ALI, S. (2009) 'Contextualising education in Pakistan – a white paper: global/ national articulations in education policy, *Globalisation, Societies and Education*, 7, pág. 3.
— y RAWOLLE, S. (2009) 'Rescaling and reconstituting education policy: the knowledge economy and the scalar politics of global fi elds', en M. SIMONS, M. OLSEN y M. Peters (eds.) *Re-reading Education Policies: Studying the Policy Agenda of the Twenty-fi rst Century*, Rotterdam: Sense Publishers.
—, PORTER, P., BARTLETT, L. y KNIGHT, J. (1995) 'Federal/state mediations in the Australian national education agenda: from the AEC to the MCEETYA 1987/1993', *Australian Journal of Education*, 39(1), págs. 41-66.
—, LADWIG, J., LUKE, A., MILLS, M., HAYES, D. y GORE, J. (2001) *School Reform Longitudinal Study: Final Report*, Volumes 1 y 2.
—, HAYES, D. y MILLS, M. (2003) 'Teachers and productive pedagogies: contextualising, conceptualising, utilising', *Pedagogy, Culture and Society*, 11(3), págs. 397-422.
—, HAYES, D. y MILLS, M. y Christie, P. (2003) *Leading Learning: Making Hope Practical in Schools*, Buckingham, R.U.: Open University Press.
—, RAWOLLE, S. y TAYLOR, S. (2005) 'Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu', *Journal of Education Policy*, 20(6), págs. 759-777.
—, MILLS, M. y HAYES, D. (2006) 'Enabling and aligning assessment for learning: some research and policy lessons from Queensland', *International Studies in Sociology of Education*, 16(2), págs. 83-102.
—, NIXON, J. y RANSON, S. (2008a) 'Remaking education for a globalized world: policy and pedagogic possibilities', en B. LINGARD, J. NIXON y S. RANSON (eds.) *Transforming Learning in Schools and Communities: The Remaking of Education for a Cosmopolitan Society*, Londres: Continuum.
—, NIXON, J. y RANSON, S. (eds.) (2008b) *Transforming Learning in Schools and Communities: The Remaking of Education for a Cosmopolitan Society*, Londres: Continuum.
—, MARTINO, W. y MILLS, M. (2009) *Educating Boys: Beyond Structural Reform*, Londres: Palgrave.
LIPMAN, P. (2004) *High Stakes Education: Inequality, Globalization and Urban School Reform*, Londres: Routledge-Falmer.
LUKE, A. (2002) 'Beyond science and ideology critique: developments in critical discourse analysis', *Annual Review of Applied Linguistics*, 22, 96-110.
— (2003) 'After the marketplace: Evidence, social science and educational research', *The Australian Educational Researcher*, 30(2), págs. 87-107.

© Ediciones Morata, S. L.

LUKE, A. (2006) 'Teaching after the market: from commodity to cosmopolitan', en: L. Weis, C. MCCARTHY y G. DIMITRIADES (eds.) *Ideology, Curriculum, and the New Sociology of Education: Revisiting the Work of Michael Apple*, Nueva York: Routledge.

— y HOGAN, D. (2006) 'Redesigning what counts as evidence in educational policy: the Singapore model', en J. OZGA, T. SEDDON y T. POPKEWITZ (eds.) *World Yearbook of Education 2006: Education Research and Policy: Steering the Knowledge-Based Economy, Londres: Routledge.*

LYNCH, J. y MUGLER, F. (2004) *English in the South Pacifi c. Online.* Available at http://www.vanuatu.usp.ac.fj/paclangunit/English_South_Pacifi c.htm

LYNN, L. E. (2006) *Public Management: Old and New*, Nueva York: Routledge.

LYOTARD, J. (1984) *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, Minneapolis: University of Minnesota Press. (Trad. cast.: *La condición postmoderna*. Madrid. Cátedra, 1989, 4ª edic.)

MACINTYRE, A. (1981) *After Virtue: A Study of Moral Theory*, Londres: Duckworth. (Trad. cast.: *Tras la virtud*. Barcelona. Crítica, 1987.)

MCLAUGHLIN, M. (1987) 'Learning from experience: lessons from policy implementation', *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), págs. 171-178.

MCLAUGHLIN, M. K. (1988) 'Good policy: why and how to write a formal development policy', *Currents*, 14(10), págs. 42-7.

MCLAUGHLIN, M. W. (2006) 'Implementation research in education: lessons learnt, lingering questions and new opportunities', en M. I. HOENIG (ed.) *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity*, Nueva York: State University of New York Press.

MCNEELEY, C. y CHA, Y. (1994) 'Worldwide educational convergence through international organizations: avenues for research', *Education Policy Analysis Archive*, 2(14).

MCNEIL, L. (2000) *Contradictions of School Reform: Educational Costs of Standardized Testing*, Nueva York: Routledge.

MAFFESOLI, M. (1993) 'Introduction: the social imaginary', *Current Sociology*, 41(2), págs. 1-7.

MAGUIRE, M. y BALL, S. (1994) 'Researching politics and the politics of research: recent qualitative studies in the UK', *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 7(3), págs. 269-85.

MAHONY, P. y HEXTALL, I. (2000) *Reconstructing Teaching: Standards, Performance and Accountability*, Londres: Routledge.

—, HEXTALL, I. y MENTER, I. (2004) 'Building dams in Jordan, assessing teachers in England: a case study in edu-business', *Globalisation, Societies and Education*, 2(2), págs. 277-296.

MANN, M. (1997) 'Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?', *Review of International Political Economy*, 4(3), págs. 472-496.

— (2000) 'Has globalisation ended the rise and rise of the nation state?', en D. HELD y A. MCGREW (eds.) *The Global Transformation Reader*, Cambridge, R.U.: Polity Press.

MARFLEET, P. (2005) *Refugees in a Global Era*, Basingstoke, R.U.: Palgrave.

MARGINSON, S. (2003) 'The phenomenal rise of international degrees down under', en *Change*, mayo-junio.

— (2006) 'National and global competition in higher education', en H. LAUDER, P. BROWN, J. DILLABOUGH y A. H. HALSEY (eds.) *Education, Globalization and Social Change*, Oxford: Oxford University Press.

© Ediciones Morata, S. L.

MARGINSON, S. (2008) 'Global fi eld and global imagining: Bourdieu and worldwide higher education', *British Journal of Sociology of Education,* 29(3), págs. 303-315.

— y McBURNIE, G. (2004) 'Cross-border post-secondary education in the Asia- Pacifi c region', en CERI (ed.) *Internationalization and Trade in Higher Education,* París: OECD.

MARSH, J. (2007) 'New literacies and old pedagogies: recontextualising rules and practices', *International Journal of Inclusive Education,* 11(3), págs. 267-281.

MARTENS, K., BALZER, C., SACKMANN, R. y WEYMANN, A. (2004) *Comparing Governance of International Organizations: the EU, the OECD and Educational Policy,* Bremen: Universität Bremen.

MASSEY, D. (1994) *Space, Place and Gender,* Cambridge, R.U.: Polity Press.

MASSEY, D. (2005) *For Space*, Londres, Thousand Oaks, CA: Sage.

MEYER, J-P. y BROWN, M. (2003) 'Scientifi c diasporas: a new approach to the brain drain', *Management of Social Transformations, Discussion Paper 41*. Online. Disponible en http://www. unesco.org/most/meyer.htm

MIYAGIWA, K. (1991) 'Scale economics in education and the brain drain problem', *International Economic Review*, 32(3), págs. 743-759.

MOK, K. y TAN, J. (2004) *Globalization and Marketizaiton in Education: A Comparative Analysis of Hong Kong and Singapore*, Cheltenham, R.U.: Edward Elgar Press.

MOUNTFORD, A. (1997) 'Can a brain drain be good for growth in the source economy?', *Journal of Developmentai Economics*, 53, págs. 287-303.

MULDERRIG, J. (2008) 'Using Keywords Analysis in CDA: evolving discourses of the knowledge economy in education', en B. JESSOP, N. FAIRCLOUGH y R. WODAK (eds.) *Education and the Knowledge-Based Economy in Europe*, Rotterdam: Sense Publishers.

MUNDY, K. (2007) 'Global governance, educational change', *Comparative Education,* 43(3), págs. 339-357.

NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION (1983) *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*, Washington, DC: National Commission on Excellence in Education.

NEGROPONTE, N. (1996) *Being Digital*, Nueva York: Vintage Books.

NEWMANN, F. M. y cols. (1996) *Authentic Achievement: Restructuring Schoois for intellectual Quality*, San Francisco: Jossey-Bass.

NODDINGS, N. (1995), 'Response to Suppes', en A. NELMAN (ed.) *Philosophy of Education 1995*, Urbana, IL: Philosophy of Education Society, University of Illinois at Urbana-Champaign.

NORMAN, E. (2003) *Making Sense of Lifelong Learning*, Londres: Routledge.

NORRIS, P. (2001) *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

NÓVOA, A. y LAWN, M. (2002) 'Introduction: fabricating Europe: the formation of an education space', en A. NÓVOA y M. LAWN (eds.) *Fabricating Europe: The Formation of an Education Space*, Nueva York: Springer.

— y YARIV-MASHAL, T. (2003) 'Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey?', *Comparative Education*, 39(4), págs. 423-438.

NOZICK, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia,* Oxford: Blackwell. (Trad. cast.: *Anarquía, Estado y Utopía*. México. Fondo de Cultura Económica, 1990, 2ª edic.)

NUNAN, D. (2003) 'The impact of English as a global language on educational policies and practices in the Asia-Pacifi c region', *TESOL Quarterly,* 37(4), págs. 589-613.

© Ediciones Morata, S. L.

OAKMAN, D. (2005) *Facing Asia: A History of the Colombo Plan*, Canberra: ANU Press.
OECD (1985) *Education and Training after Basic Schooling*, París: OECD.
— (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París: OECD.
— (1996) *The Knowledge Economy*, París: OECD.
— (1997) *Education at a Glance: OECD Indicators*, París: OECD.
— (1998) *Annual Report 1997*, París: OECD.
— (1999) *Measuring Student Knowledge and Skills – A New Framework for Assessment*, París: OECD.
— (2002) *International Mobility of the Highly Skilled*, París: OECD.
OFFE, C. (1975) 'The theory of the Capitalist state and the problem of policy formation', en L. N. LINDBERG y cols. (eds.) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, KY: D. C. Heath.
OHMAE, K. (1990) *The Borderless World*, Londres: Collins. (Trad. cast.: *El mundo sin fronteras. Poder y estrategia en la economía entrelazada*. Madrid, McGraw-Hill, 1991.)
OLSON, C., GREEN, M. y HILL, B. (2006), *A Handbook for Advancing Comprehensive Internationalization: What Institutions Can Do and What Students Should Learn*, Washington, DC: American Council on Education.
OLSSEN, M., CODD, J. y O'NEILL, A. (2004) *Education Policy Globalization, Citizenship and Democracy*, Londres: Sage.
OPEN DOORS (2007) Online. Disponible en http://www.opendoorsusa.org
OXFAM (2008) Gender Justice, Londres: Oxfam, retrieved from http://www.oxfam.org/en/about/issues/gender
OZGA, J. (1987) 'Studying education policy through the lives of policy makers', en S. WALKER y L. BARTON (eds.) *Changing Policies, Changing Teachers: New Directions for Schooling?*, Philadelphia, PA: Open University Press.
OZGA, J. (2000) *Policy Research in Educational Settings: Contested Terrain*, Buckingham, R.U.: Open University Press.
— y LINGARD, B. (2007) 'Globalisation, education policy and politics', en B. LINGARD y J. OZGA (eds.) *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics*, Londres: Routledge.
—, SEDDON, T. y POPKEWITZ, T. S. (eds.) (2006) *World Yearbook of Education 2006: Education Research and Policy: Steering the Knowledge-Based Economy*, Nueva York: Routledge.
PAIGE, R. M. (2003) 'The American case: the University of Minnesota', *Journal of Studies in International Education*, 7(1), págs. 52-63.
PAPADOPOULOS, G. S. (1994) *Education 1960-1990: The OECD Perspective*, París: OECD.
PAPASTERGIADIS, N. (2000) *The Turbulence of Migration: Globalization, Deterritorialization and Hybridity*, Cambridge, R.U.: Polity Press.
PAREKH, B. (2008) *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*, Londres: Palgrave.
PATHAK, A. (2006) *Modernity, Globalization and Identity: Towards A Refl exive Quest*, New Delhi: Aakarbooks.
PAUL, D. (2005) *Rescaling International Political Economy: Subnational States and the Regulation of the Global Political Economy*, Londres: Routledge.

© Ediciones Morata, S. L.

PAUL, J. (2002) 'University and the knowledge-based economy', en J. ENDERS y O. FULTON (eds.) *Higher Education in a Globalizing World*, Dordrecht, NL: Kluwer Academic Publishers.

PAWSON, R. (2006) *Evidence Based Policy: A Realist Perspective*, Londres: Sage.

PECK, J. y TICKLE, A. (2002) 'Neoliberalizing space', *Antipode*, 34(3), págs. 380-404.

PENNYCOOK, A. (2001) *Critical Applied Linguistics: A Critical Introduction*, Nueva York: Lawrence Erlbaum.

PERRON, D. (2004) *Globalization and Social Change*, Londres: Routledge.

PETERS, G. y PIERRE, J. (2006) *Handbook of Public Policy*, Londres: Sage.

PETERS, M. (2001) 'Education, enterprise culture and the entrepreneurial self: a Foucauldian perspective', *Journal of Educational Enquiry*, 2(2), págs. 58-71.

— (2002) 'Education policy research and the global knowledge economy', *Educational Philosophy and Theory*, 34(1), págs. 91-102.

— (ed.) (2005) *Education, Globalization and the State in an Age of Terrorism*, Boulder, CO: Paradigm Publishers.

— y BESLEY, A. C. (2006) *Building Knowledge Cultures: Education and Development in the Age of Knowledge Capitalism*, Nueva York: Rowman and Littlefi eld.

— y BRITEZ, R. (eds.) (2008) *Open Education and Education for Openness*, Rotterdam: Sense Publishers.

PHILLIPS, D. y OCHS, K. (2004) *Educational Policy Borrowing: Historical Perspectives*, Oxford: Symposium Books.

PIETERSE, J. N. (2004) *Globalization or Empire?*, Londres: Routledge.

— (2005) *Globalization and Culture*, Nueva York: Rowman and Littlefi eld.

— (2007) *Ethnicities and Global Multiculture: Pants for an Octopus*, Nueva York: Rowman and Littlefi eld.

POPPER, K. (1949) *The Open Society and Its Enemies*, Londres: Routledge and Kegan Paul. (Trad. cast.: *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona. Paidós, 1992, 5ª edic.)

PORTER, T. (1995) *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

POWER, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verifi cation*, Oxford: Oxford University Press.

RANSON, S. (2003) 'Public accountability in the age of neo-liberal governance', *Journal of Education Policy*, 18(5), págs. 459-480.

RAWLS, J. (1972) *A Theory of Justice*, Oxford: Clarendon. (Trad. cast.: *Teoría de la justicia*. Madrid. Fondo de Cultura Económica, 1997, 2ª edic.)

RAWOLLE, S. (2005) 'Cross-fi eld effects and temporary social fi elds: a case study of the mediatization of recent Australian knowledge economy policies', *Journal of Education Policy*, 20(6), págs. 705-724.

RAWOLLE, S. y LINGARD, B. (2008) 'The sociology of Pierre Bourdieu and researching education policy', *Journal of Education Policy*, 23(6), págs. 729-741.

RAY, L. (2007) *Globalization and Everyday Life*, Londres: Routledge.

REIN, M. (1983) *From Policy to Practice*, Londres: Macmillan.

RHODES, R. A. W. (1994) 'The hollowing-out of the state: the changing nature of the public services in Britain', *Political Quarterly*, 65(2), págs. 138-151.

— (1995) 'The state of public administration: a professional history of the 1980s', *Public Administration*, 73, págs. 1-15.

© Ediciones Morata, S. L.

RHODES, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*, Buckingham, R.U.: Open University Press.

RIKOWSKI, G. (1998) 'Only charybdis: the learning society through idealism', en S. RANSON (ed.) *Inside the Learning Society*, Londres y Nueva York: Cassell.

RITZER, G. (2004) *The McDonaldization of Society: An Investigation into the Changing Character of Contemporary Society*, Newbury Park, CA: Pine Forge Press. (Trad. cast.: *La Mcdonalización de la sociedad: un análisis de la racionalización en la vida cotidiana*. Barcelona. Ariel, 2009.)

RIZVI, F. (1985) *Multiculturalism as an Educational Policy*, Geelong, Vic.: Deakin University Press.

— (2000) 'International education and the production of global imagination', en N. BURBULES y C. A. TORRES (eds.) *Globalization and Education: Critical Perspectives*, Nueva York: Routledge.

— (2004) 'Debating globalization and education after September 11', *Comparative Education*, 40(2), págs. 157-171.

— (2007) 'Postcolonialism and globalization in education', *Cultural Studies, Critical Methodologies*, 7(3), págs. 256-263.

— (2008) 'Education and its cosmopolitan possibilities', en B. LINGARD, J. NIXON y S. RANSON (eds.) *Transforming Learning in Schools and Communities: The Remaking of Education for a Cosmopolitan Society*, Londres: Continuum.

— y KEMMIS, S. (1987) *Dilemmas of Reform – An Overview of Issues and Achievements of the Participation and Equity Program in Victorian Schools 1984-1986*, Geelong, Vic.: Deakin University Press.

— y LINGARD, B. (2006) 'Globalization and the changing nature of the OECD's educational work', en H. LAUDER, P. BROWN, J. DILLABOUGH y A. H. HALSEY (eds.) *Education, Globalization and Social Change*, Oxford: Oxford University Press.

— y LINGARD, B. (2009) 'The OECD and global shifts in education policy', en R. COWEN y A. KAZAMIAS (eds.) *International Handbook of Comparative Education*, Dordrecht, NL: Springer.

ROBERTSON, R. (1992) *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres: Sage.

ROBERTSON, S., BONAL, X. y DALE, R. (2006a) 'GATS and the education service industry: the politics of scale and global reterritorialization', en H. LAUDER, P. BROWN, J. DILLABOUGH y A. H. HALSEY (eds.) *Education, Globalization and Social Change*, Oxford: Oxford University Press.

—, BONAL, X. y DALE, R. (eds.) (2006b) *WTO/GATS and the Education Service Industry: Global Strategy – Local Responses*, Londres: Routledge.

—, NOVELLI, M., DALE, R., TIKLY, L., DACHI, H. y ALTPHONCE, N. (2007) *Globalisation, Education and Development: Ideas, Actors and Dynamics*, Londres: DfID.

ROBINSON, W. I. y HARRIS, J. (2000) 'Towards a global ruling class? Globalization and the transnational capitalist class', *Science and Society*, 64(1), págs. 11-54.

ROSE, N. (1999) *Powers of Freedom Reframing Political Thought*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

ROSENAU, J. N. (1997) *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

— (2005) 'Globalization and governance: bleak prospects for sustainability', en A. PFALLER y M. LERCH (eds.) *Challenges for Globalization*, Piscataway, NJ: Transaction.

© Ediciones Morata, S. L.

ROSENAU, J. N. y CZEMPIEL, E. O. (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

RUDD, K. (2009) 'The global fi nancial crisis', *The Monthly*, February, 20-29.

RUTKOWSKI, D. (2007) 'Converging us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal education policy', *Critical Studies in Education*, 48(2), págs. 229-247.

SACHS, J. (2005) *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*, Nueva York: Penguin. (Trad. cast.: *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona. Debate, 2006.)

SAID, E. (1983) *The World, the Text and the Critic*, Cambridge, MA: Harvard University Press. (Trad. cast.: *El mundo, el texto y el crítico*. Madrid. Debate, 2004.)

SALTMAN, K. (2007) *Capitalizing on Disaster: Taking and Breaking of Public Schools*, Boulder, CO: Paradigm Publishers.

SASSEN, S. (1991) *The Global City*, Princeton, NJ: Princeton University Press. (Trad. cast.: *La ciudad global*. Buenos Aires. Eudeba, 1999.)

— (1998) *Globalization and Its Discontents: Essays in the New Mobility of People and Money*, Nueva York: The New Press.

SCHIRATO, A. y WEBB, J. (2003) *Understanding Globalization*, Londres: Sage.

SCHOLTE, J. A. (2000) *Globalization: A Critical View*, Londres: St Martin's Press.

SCHRIEWER, J. y MARTINEZ, C. (2004) 'Constructions of internationality in education', en G. STEINER-KHAMSI (ed.) *Lessons from Elsewhere: The Politics of Educational Borrowing and Lending*, Nueva York: Teachers College Press.

SCOTT, J. C. (1998) *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, CT: Yale University Press.

SCOTTISH EXECUTIVE EDUCATION DEPARTMENT (2007) *OECD Review of the Quality and Equity of Education Outcomes in Scotland*, Edimburgo: Scottish Government.

SEDDON, T. (1994) *Context and Beyond: Reframing the Theory and Practice of Education*, Londres: The Falmer Press.

SEN, A. (1999) *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press. (Trad. cast.: *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Planeta, 2000.)

SENNETT, R. (2004) *Respect: The Formation of Character in an Age of Inequality*, Londres: Penguin. (Trad. cast.: *El respeto: sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona. 2009, 2ª edic.)

SHOHAT, E. y STAM, R. (1994) *Unthinking Eurocentrism: Multiculturalism and the Media*, Londres: Routledge.

SHUMAN, M. (1998) *Going Local: Creating Self-Reliant Communities in a Global Age*, Nueva York: Free Press.

SIDHU, R. (2005) *Universities and Globalization: To Market to Market*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

SIMOLA, H. (2005) 'The Finnish Miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education', *Comparative Education*, 41(4), 455-470.

SIMONS, M., OLSEN, M. y PETERS, M. (eds.) (2009) *Re-reading Education Policies: Studying the Policy Agenda of the Twenty-fi rst Century*, Rotterdam: Sense Publishers.

SINGER, P. (2002) *One World: The Ethics of Globalization*, Melbourne: Text Publishing. (Trad. cast.: *Un solo mundo. La ética de la globalización*. Barcelona. Paidós, 2003.)

SLEETER, C. (2005) *Un-standardizing Curriculum: Multicultural Teaching in the Standards-based Classroom*, Nueva York: Teachers College Press.

© Ediciones Morata, S. L.

SMITH, L. TUHIWAI (1999) *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*, Nueva York: Zed Books.

SMITH, M. P. (2000) *Transnational Urbanism: Locating Globalization*, Oxford, Blackwell Publishers.

SNYDER, I. (2008) *The Literacy Wars: Why Teaching Children to Read and Write is a Battleground in Australia*, Sydney: Allen and Unwin.

SOROS, G. (1998) *The Crisis of Global Capitalism*, Boston: Little, Brown. (Trad. cast.: *La crisis del capitalismo global: la sociedad abierta en peligro*. Madrid. Debate, 1999.)

— (2008) *The New Paradigm for Financial Markets: The Credit Crisis of 2008 and What It Means*, Nueva York: Public Affairs Books. (Trad. cast.: *El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis financiera actual*. Madrid. Taurus, 2008.)

SPRING, J. (1998) *Education and the Rise of the Global Economy*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

STEGER, M. (2003) *Globalization: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.

— (2008) *The Rise of the Global Imaginary: Political Ideologies from the French Revolution to the Global War on Terror*, Oxford: Oxford University Press.

STEINER-KHAMSI, G. (ed.) (2004) *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, Nueva York: Teachers College Press.

STIGLITZ, J. E. (2002) *Globalization and Its Discontent*, Nueva York: Norton. (Trad. cast.: *El malestar en la globalización*. Madrid. Taurus, 2002, 4ª ed.)

— (2007) *Making Globalization Work*, Nueva York: W. W. Norton. (Trad. cast.: *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid. Taurus, 2006.)

STONE, D. (2001) *Policy Paradox: The Art of Political Decision-making*, Nueva York: Norton.

STRANGE, S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, R.U.: Cambridge University Press. (Trad. cast.: *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona. Icaria, 2001.)

SUPPES, P. (1995) 'The aims of education', en A. NELMAN (ed.) *Philosophy of Education 1995*, Urbana, IL: Philosophy of Education Society, University of Illinois at Urbana-Champaign.

TAYLOR, C. (2004) *Modern Social Imaginaries*, Durham, NC: Duke University Press. (Trad. cast.: *Imaginarios sociales modernos*. Barcelona. Paidós, 2006.)

TAYLOR, J. E. 'International migration and economic development', trabajo presentado en el International Symposium on International Migration, Turin, Italia, Junio 2006.

TAYLOR, S. (2004) 'Researching educational policy and change in "New Times": using Critical Discourse Analysis', *Journal of Education Policy*, 19(4), págs. 433-451.

—, RIZVI, F., LINGARD, B. y HENRY, M. (1997) *Educational Policy and the Politics of Change*, Londres: Routledge.

TEFERRA, D. 'Brain circulation: unparalleled opportunities, underlying challenges and outmoded opportunities', trabajo presentado al Symposium on International Labour and Academic Mobility, World Education Services, Toronto, Octubre 2004.

THERBORN, G. (2007) 'After dialectics: radical social theory in a Post-Communist world', *New Left Review*, 43, págs. 63-114.

THOMSON. P. 'Towards a just future: schools working in partnership with neighborhoods made poor', trabajo presentado en UNESCO conference on Reforming Learning, Bangkok, Thailand, Diciembre 1999..

© Ediciones Morata, S. L.

THOMSON. P. (2006) 'Policy scholarship against depoliticisation', en J. OZGA, T. SEDDON y POPKEWITZ (eds.) *World Yearbook of Education 2006: Education Research and Policy: Steering the Knowledge-Based Economy*, Londres: Routledge.

THRIFT, N. (2005) *Knowing Capitalism*, Londres: Sage.

TIKLY, L. (2001) 'Globalisation and education in the Post-colonial world: towards a conceptual framework', *Comparative Education*, 37(2), págs. 151-171.

TOLLEFSON, J. W. (1991) *Planning Language, Planning Inequality: Language Policy in the Community*, Nueva York: Longman.

TOMLINSON, J. (2000) *Globalization and Culture*, Chicago: Chicago University Press. (Trad. cast.: *Globalización y cultura*. México. Oxford University Press, 2001.)

TOURAINE, A. (2000) *Can We Live Together? Equality and Difference*; trans. David Macey, Cambridge, R.U.: Polity Press. (Trad. cast.: *¿podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid. PPC, 1997.)

TOZER, S., VIOLAS, P. y SENESE, G. (2002) *School and Society: Historical and Contemporary Perspectives*, 4ª ed., Boston, MA: McGraw Hill.

TRIFONAS, P. P. (2003) 'Introduction: pedagogies of difference: locating otherness', en P. P. TRIFONAS (ed.) *Pedagogies of Difference: Rethinking Education for Social Change*, Nueva York: Routledge.

TROWLER, P. (2003) *Education Policy*, 2ª ed., Londres: Routledge.

UNDP (1999) *United Nations Development Program 1999 Report: Globalization with a Human Face*, Oxford: Oxford University Press.

UNESCO (2002) *Building the Capacities of Curriculum Specialists for Educational Reform: Final Report of the Regional Seminar*, Vientiane, Laos PDR, 9-13 Septiembre 2002.

— (2006) *Towards Knowledge Societies – First UNESCO World Report*, París: UNESCO.

UNITED NATIONS STATISTICAL DIVISION (2004) 'Statistics and indicators on women and men'. Online. Available at http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/ wwpub2000overview.htm

UNTERHALTER, E. (2007) *Gender, Schooling and Global Social Justice*, Londres: Routledge.

URRY, J. (2000) *Socioiogy Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-fi rst Century*, Londres: Routledge.

URRY, J. (2002) 'Mobility and proximity', *Sociology*, 36(2), págs. 255-274.

VAN DIJK, J. (2005) *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, Thousand Oaks, CA: Sage.

VIDOVICH, L. 'A conceptual framework for analysis of education policy and practice', trabajo presentado en el Australian Association for Research in Education Conference, Notre Dame University, Perth, WA, 2001.

WAGNER, P. (2007) 'Public policy, social sciences and the state: an historical perspective', en F. FISCHER, G. J. MILLER y M. S. SIDNEY (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton, FL: CRC Press.

WALKER, M. (2006) 'Towards a capability-based theory of social justice for education policy making', *Journal of Education Policy*, 21(2), págs. 163-185.

WALLERSTEIN, I. (1974) *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York: Academic Press. (Trad. cast.: *El moderno sistema mundial*. Vol.I. *La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo xvi*. Madrid. Siglo XXI, 1984.)

— (1978) 'World-system analysis: theoretical and interpretive issues', en B. H. KAPLAN (ed.) *Social Change in the Capitalist World Economy*, Beverly Hills, CA: Sage.

© Ediciones Morata, S. L.

WALZER, M. (1983) *Spheres of Justice*, Oxford: Blackwell. (Trad. cast.: *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1997.)

WARSCHAUER, M. (2003) *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*, Cambridge, MA: MIT Press.

WATERS, M. (1995) *Globalization*, Londres: Routledge.

WEAVER-HIGHTOWER, M. (2008) 'An ecology metaphor for educational policy analysis: a call to complexity', *Educational Researcher*, 37(3), págs. 153-167.

WEBER, M. (1948) *From Max Weber: Essays in Sociology*; traducción, edición e introducción de Hans H. GERTH y C. WRIGHT MILLS, Londres: Routledge and Kegan Paul. (Trad. cast.: *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona. Martínez Roca, 1972.)

— (1991) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres: Routledge.

WEDEL, J. R., SHORE, C., FELDMAN, G. y LATHROP, S. (2005) 'Towards an anthropology of public policy', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600, págs. 30-51.

WEI, S-J. y Wu, Y. (2002) *Globalization and Inequality without Differences in Data Definition, Legal System and Other Institutions*, Documento de trabajo, Washington, DC: Brookings Institution.

WEIMER, D. L. y VINING, A. R. (2004) *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 4ª ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

WEISS, C. (1979) 'The many meanings of research utilization', *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.

WHITEHEAD, A. N. (1929; 1985) *The Aims of Education and Other Essays*, Nueva York: Free Press.

WHITTY, G. (2006) 'Education(al) research and education policy making: is confl ict inevitable?', *British Educational Research Journal*, 32(2), págs. 159-176.

—, Power, S. y Halpin, D. (1998) *Devolution and Choice in Education: The School, the State and the Market*, Melbourne: ACER Press. (Trad. cast.: *La escuela, el Estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación*. Madrid. Morata - Fundación Paideia, 1999.)

WILLIAMS, R. (1977) *Marxism and Literature*, Londres: Penguin. (Trad. cast.: *Marxismo y literatura*. Barcelona. Península, 1998.)

— (1983) *Towards 2000*, Harmondsworth, R.U.: Penguin. (Trad. cast.: *Hacia el año 2000*. Barcelona. Crítica, 1984.)

— (1989) *Resources of Hope*, Londres: Verso.

WILLIAMSON, J. (1990) 'What Washington means by policy reform', en J. WILLIAMSON (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC: Institute for International Economics.

— (2000) 'What should the World Bank think about the Washington Consensus?', *The World Bank Research Observer*, 15(2), págs. 251-264.

WOLFE, M. (2005) 'Are global poverty and inequality getting worse?', en D. HELD y A. MCGREW (eds.) *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, 3ª ed., Cambridge, R.U.: Polity Press.

WONG, K. y YIP, C. K. (1999) 'Education, economic growth, and brain drain', *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23(5-6), págs. 699-726.

WOOD, E. M. (2003) *Empire of Capital*, Londres: Verso.

© Ediciones Morata, S. L.

WORLD BANK (2002) *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washington, DC: World Bank Group.

WORLD DEVELOPMENT REPORT (2009) Washington, DC: World Bank, retrieved from http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2009/Resources/Outline.pdf

YANG, R. (2006) 'Education policy research in the People's Republic of China', en J. OZGA, T. SEDDON y T. POPKEWITZ (eds.) *World Yearbook of Education 2006: Education Research and Policy: Steering the Knowledge-Based Economy*, Londres: Routledge.

YEATMAN, A. (1990) *Bureaucrats, Technocrats, Femocrats: Essays on the Contemporary Australian State*, Sydney: Allen and Unwin.

— (ed.) (1998a) *Activism and the Policy Process*, Sydney: Allen and Unwin.

— (1998b) 'Trends and opportunities in the public sector: a critical assessment', *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), págs. 138-147.

YEAXLEE, B. (1929) *Lifelong Learning*, Londres: Cassell.

YOUNG, I. M. (1990) *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, NJ: Princeton University Press. (Trad. cast.: *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid. Cátedra, 2000.)

YOUNG, M. (1996) *The Curriculum of the Future – From the 'New Sociology of Education' to a Critical Theory of Learning*, Londres: Falmer.

YOUNG, R. C. (2003) *Postcolonialism: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.

© Ediciones Morata, S. L.

Índice de nombres y materias

Acta de Reforma Educativa (1988), 123, 129
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), 237
Acumulación flexible, 51, 52
Agencias de ayuda, 148
Alemania, 131, 172
Alfabetización, 29, 30
American Council on Education (Consejo Americano de Educación), 215
American Educational Research Association, AERA, 86
Análisis de conducta educativa. Desparroquialización de, 138, 247
—— coste transaccionales, 120, 121, 156
—— discurso crítico (ACD), 26, 89, 91-92
—— política educativa, 71-100
————. Análisis de/para el binario, 72-73
————. Ámbitos concretos de, 73
————. Cambios en procesos, 38-46
————. Consideración de pasado y presente colonial, 99
————. Dirección de, 76
———— e investigación, 85-92
————. Enfoque de estudios de élite, 86-87
————. Importancia de comprensión histórica, 76, 78, 99
————. Marco de política ecológica, 88, 99
————. Posicionalidad de investigador, 74-76, 77, 98
————. Preguntas para, 78-85, 94-96
————. Proceso de globalización, 93-98
————. Propósitos y posiciones, 72-78
Análisis de conducta educativa. Reconocimiento de relatividad de desarrollos políticos, 99
———— y análisis de texto político, 86, 88-92
———————— distinción de espacio/lugar, 95
———————— enfoque de estudios y trayectoria, 87, 88
———————— estudios de evaluación, 88-89
———————————— implementación, 81, 87, 88
———————— evidencia basada en la política, 77, 86
———————— poder, 78
———————— reflexividad, 76, 79, 92, 98
———————— sociología política, 78-80, 85
———————— técnicas de instrumentales racionales, 80
ANDERSON, B., 37
ANTHONY, Kenny, 148
Antiglobalización. Movimiento, 235-240
APEID, Asia Pacific Program of Educational Innovation for Development (Programa de Innovación Educativa para el Desarrollo en Asia y el Pacífico), 158
"Apertura epistemológica", 76, 94
APPADURAI, Arjun, 38, 41, 62, 64, 65, 75, 94, 96, 110, 163
——. *Modernity at Large*, 94
APPEAL, Asia Pacific Program of Education for All (Programa de Educación para Todos en Asia y el Pacífico), 158
APPLE, M. W., 132
Aprendizaje durante toda la vida, 114-118, 138, 147

© Ediciones Morata, S. L.

Arab Scientists and Technologists Abroad (ASTA), 225
Áreas claves de aprendizaje (KLAs), 144
Arqueología política, 91, 92
Asignación de políticas. Proceso de, 63-69
Asociación Internacional para la Evaluación del Aprovechamiento Escolar (IEA), 161
Auditoría. Cultura de, 75, 130, 132-133, 161-162, 242
AUGE, M., 95
Aumento de garantía de calidad, 161
Australia, 77
—. Política educativa, 46, 128, 246
—. Programa para escuelas desfavorecidas, 34
— currículum, 128-129, 130, 150
Autonomía, 158, 188, 205
— de política educativa, 37, 43, 44, 66, 97, 102, 148
— del personal, 136
Autoridad. Política pública y Estado, 34-37

BALL, Stephen, 28, 29, 35, 45, 70, 79, 86, 92, 159, 162, 164, 176
Banco Mundial 38, 40 47, 66, 70, 75, 111, 148, 153, 165, 170, 171, 175, 180, 191, 223, 233, 237, 244
BARTHES, Roland, 161
BAUMAN, Z., 183
BELLO, Walden, 238
BERLINER, D., 173
BERNSTEIN, Basil, 43, 131, 133, 137, 139, 245
Blair, Tony, 89, 91, 129, 234
BOURDIEU, Pierre, 37, 40, 59, 60, 66, 76, 81, 94, 95, 96, 137, 149
— — Noción de campos, 90-91, 97
BRAY, M., 119
BRENNAN, T., 95
BRENNER, N., 154
BRIGHOUSE, H., 123
Brown Gordon, 238, 241
BROWN, M., 225
BROWN, P., 160
BUCKMAN, G. 230, 237
BURAWOY, M., 78
Bush, George, 131

"Caminos de aprendizaje", 117
Cambio de rol por la globalización, 165, 166-169, 171, 175
Campaña de Comercio Justo, 237
Campos, 90-91, 97
CANCLINI, Néstor García, 208
Capital nacional, 97
Capitalismo, 51, 52, 53, 154
CARICOM (Mercado Común del Caribe), 148
CARLEY, M., 33
CASTELLS, Manuel, 52, 95, 163, 183, 193
CEAP, Asia-Pacific Economic Cooperation (Cooperación Económica del Pacífico Asiático), 111, 158, 220
Centro para la Investigación Educacional e Innovación (CERI), 166
CERNY, P., 41
China, 46, 181, 191, 212, 220, 223
Ciclo político, 29, 96, 97
Circulación de cerebros, 225
Ciudadanía, 42
— cosmopolita, 246, 247
Ciudadano Público, 236
Ciudades globales, 57
Clinton, Hill, 234
CLARKE, J., 156
COBURN, C. E., 137
COHEN, R., 58, 219
Colonialismo/imperialismo e investigación, 94
— —. Efecto sobre el currículum y la pedagogía, 150-151
— — y globalización, 50
Comercio en educación, 213-214
— y movimiento antiglobalización, 236-237
Comisión sobre Gobernanza Global, 164, 238
Comunidad, 101, 108-110, 121, 123
"— de creación de políticas", 39
— imaginada, 37, 41, 130
Competencia intercultural. Desarrollo de aptitudes en, 216, 217
Concepto socialdemócrata de la justicia, 197-198
Conciencia global, 56, 60
Condición cultural híbrida, 207, 210
CONELL, Raewyn, 75, 93
Conmensurabilidad. Presión hacia, 171-174
Consenso, 66-69
— de Washington, 66, 158, 175
— post Washington, 67, 147, 175
CONSIDINE, M., 30
Cosificación, 71
Contexto político, 29-30, 39-40
Convenciones, 66, 67, 69
Convergencia en el pensamiento sobre valores educativos, 102
Crecimiento económico y educación, 132, 168, 178, 223, 240
Crisis financiera (2008), 48, 120, 230, 238, 246
CRISTAL, D. 221
Culturas. Aprender sobre otras, 216, 217
Currículum, 128, 138

© Ediciones Morata, S. L.

Currículum de ensayo New Basics (Queensland), 140-144
— en Alemania, 131
— — Australia, 128-129, 130, 150
— — Estados Unidos, 130-131
— — Inglaterra, 128-129, 130, 150
— *for Excellence*, 130
—. Impacto de la globalización en, 129-130
—. Internacionalización de, 215-218
—. Reforma escocesa, 130-131
— — vernacular de, 131
—. Relación con evaluación y pruebas, 130-137
—. Significado político de, 128-129
— *y Libro Blanco* (Education in Pakistan- A White Paper), 145-147

DALE, Roger, 70, 154, 164
Declaración Universal de Derechos Humanos, 185
— — — — — e internacionalización del currículum, 216
— — — — —. Universidades y movilidad Académica, 210-215
Déficit democrático, 233, 236
DELPIT, L., 133
Democracia, 103, 157, 244-245
— social cosmopolita, 244-245
Derechos de propiedad, 120, 121, 198
— personales, 120
Descentralización, 157
— fiscal, 157-158
— funcional, 157-158
DESCOSIERES, A., 173-174
Desglobalización, 238
Desigualdad, 228, 232, 234, 243
— división digital, 193-196
— en movilidad, 182
—. Género, 189-193
— globalización, 179, 184, 230
— y carácter comercial de la educación internacional, 214
Desterritorialización, 208-209
DEWEY, John, 105, 115
— —. Democracia y Educación, 105
DICKEN, P., 53, 69
DIMITRIADIS, G., 139
Diseño Retrospectivo, 81, 88
Diversidad cultural, 226, 240
— —. Respuestas políticas a, 203-208
División digital, 179, 193-197
— Norte global/Sur global, 75, 97, 145, 189-190, 227, 243
DOLLAR, D., 181
DRUCKER, P., 113
DU GAY, P., 156
DURKHEIM, E., 104
DYE, T., 26

EASTON, David, 30, 35, 63
Economía del conocimiento, 40, 112-113, 117, 129, 138, 176
— keynesiana, 24-25, 120, 162, 199, 228, 233, 234
Educación. Comercialización de, 25, 162
—. Comercio en, 213-214
—; como central para la competitividad económica y crecimiento de países, 132, 169, 178, 223, 240
— — una "industria de exportación", 211
—. Corporatización y comercialización de, 111
— *de varones*, 189-191
—. Enfoque de política económica sobre, 42, 137, 150
— internacional, 210-215
—. Internacionalización de, 211
— para mujeres, 189-190
— primaria, 187-188
— Queensland, 140, 144
— superior y movilidad, 203, 210-215, 219
— — nuevas tecnologías, 195-196
Educational Evaluation and Policy Analisis, 86, 88
Efectos multiplicadores del PIB, 223
Eficiencia. Enfoque en, 102, 120, 123, 152, 153, 155, 161
— social, 109-110, 116, 117, 118, 124
—. Valor de, 106
Elección, 118, 123-124, 242
ELMORE, R., 88
Empresas transnacionales, 53-54, 69, 183, 237, 241
Enfoque de sociología política, 78-80, 85
— en la capacidad, 245-246
— racionalista, 23-24, 99
EPT (Educación para todos), 185-186, 187, 188, 189
Equidad democrática, 108, 109, 117
Escocia, 130, 135
Espacio, 95
Especialidad, 39, 75
Esquemas de ajuste estructural, 68, 181-183, 232
Estadísticas, 173-174
Estado, 235, 241-242
—. Como lugar de lucha por la justicia social, 200
— -nación, 35-38, 45, 53, 55-56, 67-68, 93, 97, 150, 154, 170, 179

© Ediciones Morata, S. L.

Estado posburocrático, 159
—. Relación con el mercado, 162, 163
— y globalización, 54-57
— — la OCDE, 167
— — política, 34-38, 40-41
— — TNCs, 69
Estados Unidos, 46
— —. Currícula y pedagogías en las escuelas, 131
— —. Ideología de elección, 123
— —. Individualismo de mercado, 198, 199
— — y aprendizaje durante toda la vida, 115
— — — pruebas, 132, 133-134
Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS), 161
Estudio Rand Corporation, 88
Estudios de élite, 86-87
— — implementación, 81, 87, 88
— — evaluación, 88-89
— — trayectoria, 87, 88
— políticos: enfoque racionalista, 23-24
Etnografía, 78-79
Exclusión social, 184

FAIRCLOUGH, N., 65, 89, 91
FALK, Richard, 63
FALUDI, S., 190
FERGUSSON, J. 194
FIELD, J. 116
FISHER, J., 93
FITZ, J., 79
Focus en el Sur global, 236
Fondo Monetario Internacional, 165, 182, 223, 232
FORAY, D., 114
Formación vocacional, 109
Forum Social Mundial (FSM), 236
FOUCAULT, Michel, 31, 36, 63, 78, 86, 91, 92, 121, 165, 176, 228
Foundation of Ethics and Meaning, 236
FRASER, Nancy, 79, 200
FREIRE, Paulo, 115
FRIEDMAN, Milton y Rose, 123
"Fuga de cerebros", 203, 222, 223,-224, 226, 240
FUKUYAMA, Francis, 25
Fundación para una Nueva Economía, 236

GALE, Trevor, 78, 86, 91-92
GCSE (Certificado General de Educación Secundaria), 131, 135
GELLNER, E., 56
Genealogía política, 91, 92
Género, 72-73
— e igualdad/equidad, 178, 189-193, 196, 243
GEWIRTZ, S., 91, 159
GIDDENS, A., 49, 233
GIL, D., 84
GILLBORN, D., 135
Globalismo, 58
"Globalización desde abajo", 63, 94, 96, 159, 177, 210, 231
"— — arriba", 63, 94, 96, 210, 230, 235
—. Imaginario social de, 31, 37, 48, 49-50, 59-69, 97-106, 110, 116, 118, 124, 153, 225-226, 227, 228, 230, 240, 245, 246
— neoliberal, 47-70
— —. Beneficios de, 240
— —. Cambios culturales y políticos, 54-57
— —. Centralidad de espacio y lugar, 95
— —, como ideología, 57-59
— —. Crítica de, 181, 230, 235-240
— — de actividad Económica, 51-54
— — — inglés, 212, 219-222
— — — la actividad económica, 51-54
— —. Debates sobre, 48-54
— —. E identidad nacional, 56
— —. Ejes de, 78
— —. Experimentar los diferentes tipos y por diferentes comunidades, 49
— —. Impacto de, 48
— — — — en la seguridad, 182
— —. Necesidad de una democratización de, 233, 244-245
— —. Punto de vista escéptico/globalista de, 48-49
— —. Reinventar la, 240-247
— —. Resistencia y dominio de, 231-235
— — y cambio de gobierno a gobernanza, 41-42, 153-158, 163, 164
— — — colonialismo, 50
— — — desigualdades, 179-184, 230
— — — difusión de información, 51-52
— — — el Estado, 54-57
— — — empresas transnacionales, 53-54, 68, 183, 230, 237, 241
— — — TICs Mejoradas, 51
— — — "transformacionalistas", 49
— vernacular, 94
Gobernanza, 15-177
—. Ayuda internacional, 68, 165
— "buena", 162-163
—. Gobierno a, 41-42, 153-158, 163, 164
—. Gubernamentalidad como efecto de, 176-177
—. Institucionalizar mecanismos de, 165

© Ediciones Morata, S. L.

Gobernanza. Medidas comparativas internacionales de rendimiento, 159-161
—. Organizaciones internacionales importantes para, 164-165
—. Políticas escalares, 174-175
—. Presión hacia una conmensurabilidad, 171-174
—. Producción de nuevos temas docentes, 176
—. Resistencia a, 177, 226
—. Rol de la OCDE, 165-171
— y nueva gestión pública, 154, 155-158, 164
— — Privatización, 162
— — relaciones de redes, 163
Gobierno boliviano, 231
— New Labour, 128, 132
Greanpeace, 237
GREGORY, D., 149
Gubernamentalidad, 165, 176-177, 228
"Guerra al terrorismo", 55, 146
GUNN, L. A., 27

HAAS, E., 166
Habitus, 60, 91, 98
HALL, Stuart, 207
HARTLEY, D., 134
HARVEY, D., 51
HATCHER, R., 162
HEAD, B., 77
HELD, D. 48, 49, 57, 175, 244
HINES, Colin, 238
HIRST, P. H., 103
Historia, 76, 78, 99, 149
Historiografía política, 91, 92
HOGAN, D., 30
HOGWOOD, B. W., 27
HOLMSTROM, N., 232
HONAN, E., 90
Humanismo liberal, 198
HURSH, David, 131, 134

Identidad, 203-206
— nacional y globalización, 56
Ideología. Globalización como, 57-59
— y privatización, 119
Igualdad/equidad, educativa, 103, 106, 108, 127, 178-201, 228-229
— —. Género, 179, 189-193, 196, 243
— — y EPT, 185-186, 188, 189
— — — ODM, 186-189
"Imaginación global", 79
Imaginario social de la globalización neoliberal, 31, 37, 48, 49, 50, 51, 59-69, 96, 105, 110, 116, 118, 124, 153, 225-226, 227, 228, 230, 240, 245, 246
Imaginario social neoliberal (*véase* imaginario social de globalización neoliberal)
Improving Schools Progamme (ISP), 134
Inclusión social, 184
India, 181, 191, 212, 223, 229
Indicadores clave del rendimiento, 74
— de Educación Mundial, 42, 170, 171, 174
Individualismo de mercado, 198, 199, 234
Individuo autónomo. Noción de, 228
Información. Flujos globales, 193-194
Informe del Desarrollo Mundial (2009), 192-193
Inglaterra y currículum, 128-129, 130, 150
— — —. *Literacy Hour*, 136
— — —. Política educativa, 43, 138
— — —. Pruebas, 132, 134
— — —. Uso de datos de rendimiento, 44, 134, 135
Inglés. Globalización del, 212, 219-222
"Inocencia epistemológica", 76, 93, 94
Internacionalización del currículum, 215-218
Internet y división digital, 194-196
Interpretivismo, 74
Investigación. "Desparroquialización" de, 93, 94, 95, 96
— política, 35
— y análisis de política educativa, 85-92
— — colonialismo/imperialismo, 94

JAYASURIYA, K., 68, 97
JEFFERSON, Thomas, 115
Journal of Education Policy, 86
Justicia, 120
— educativa, 179, 196-200
—. Políticas de igualdad y educativas, 196-200

KEMMIS, S., 81
Kennedy, P., 58, 219
KENWAY, Jane, 29, 80
KEYNES, John Maynard, 241
Klees, Stephan, 225
KLEIN, Naomi: *La doctrina del SOC*, 232
KNIGHT, Jane, 214
Kraay, A., 181

LABAREE, David, 109, 109
LADSON-BILLINGS, G., 139
LATOUR, Bruno, 173
Legislación y política educativa, 46
Legitimidad, 34, 35
LEGRAIN, P. 181
LEICESTER, M., 116
LEVITAS, R., 185
Libertad, 106, 108, 120, 123

© Ediciones Morata, S. L.

Libro Blanco (Education in Pakintan – A White Paper), 145-147
LINGARD, B., 38, 65, 77, 87
LIPMARN, P., 135
Literacy Hour, 136
Literatura del Nuevo Crecimiento, 223
Localización, 238-239
Lugar, 95
LUKE, Alan, 30, 89, 135, 140, 141
LUNDVALL, B., 114

MACGUIRE, M., 86
MACINTYRE, Alasdair, 107
MAHONY, P., 39
Marking Good Progress, 132, 134
MANN, M., 98
Marco westfaliano, 37, 41, 153, 160, 164, 187
MARGINSON, S., 211, 214
MARTENS, K., 167
MARTINEZ, C., 97
MASSEY, D., 39, 78, 95
MCBURNIE, G., 211
MCCARTHY, C., 139
MCGREW, A., 48, 49, 57, 175, 244
MCLAUGHLIN, M., 84, 88
Mercado/eficiencia de mercado: Énfasis en, 25, 40, 103, 118, 162, 228, 229, 241
Métodos cualitativos/cuantitativos, 79
— de comparación, 47
Ministerios de Educación. Relación con escuelas, 156
Modelo poswestfaliano, 41, 46, 153, 154, 164, 170
MOSQUERA, G., 93
Movilidad, 95, 202-226, 240
— académica, 203, 210-215, 219
—. Desigualdades en, 182
— e internacionalización del currículum, 215-218
—. Impacto del incremento de, 64
—. Incremento debido a la globalización, 56-57, 203, 226
—. Razones para el movimiento de personas, 203
—. Respuestas políticas a la diversidad cultural, 202-210
— social, 108, 109, 117
—. Transformación de las ciudades, 203
— y desterritorialización, 208-209
— — fuga de cerebros, 202, 222-226
— — globalización del inglés, 219-222
Movimiento del Desarrollo Mundial, 237
— zapatista, 245
MOUNTFORD, A., 223
Multiculturalismo, 204-205
Multilingüismo, 221
MUNDY, K., 160

Nation at Risk, 131-132
National Policy for the Education of Girls in Australian Schools, 87
National Assesmento Program – Literacy and Nueracy (NAPLAN), 133, 144
National Curriculum Statements and Profiles (Declaraciones sobre el programa nacional de estudios y perfiles), 129
Necesidades especiales, 185
NEWMANN, F. N., 138
No Child Left Behind, 34, 131, 132, 133
NODDINGS, N., 105
NORRIS, Pippa, 194
NÓVOA, A., 85, 160, 161
Nueva Gales del Sur, 136, 139
— gestión pública, 33, 75, 77, 86, 120, 121, 132, 154, 155-158, 161, 199
— Zelanda, 113

Obama, Barack, 238, 241
Objetivos de mediación de políticas de Desarrollo del Milenio (ODM), 150, 179, 186-189, 1097, 231
OCDE. Como actor político, 65, 70, 171, 175
—. Cuestiones relacionadas con, 170
—. Defensa de políticas de desregulación y privatización, 65-66
—. Defensor de la globalización neoliberal, 180
—. Directorado para la Educación, 170, 171
—. E igualdad de género en la educación, 191
—. Economía y en los mercados en la educación, 166, 168
—. *Education at Glance*, 42, 158
—. El papel en la nueva gobernanza, 165-171
—. En el Estado, 167
—. *Gobernanza en Transición*, 157
—. Indicadores Mundiales del Rendimiento, 42, 170, 171, 174
—. Interés por cuestiones técnicas, 170
—. *Mediación de los Conocimientos y Aptitudes de los Estudiantes*, 172
—. (Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico), 38, 40, 47, 70, 75, 111, 112, 113, 117, 153, 155, 158, 160, 165, 188, 223
—. PISA, 42, 84, 131, 133, 144, 150, 161, 171-173, 174, 175
—. Relaciones con las "economías de países no miembros", 170

© Ediciones Morata, S. L.

OCDE. Sobre el papel de la educación, 165, 166
— — nueva gestión pública, 159
—. Tensiones ideológicas en, 166
—. Vínculos formales con otras organizaciones internacionales, 170-171
—. y aprendizaje durante toda la vida, 116
— — cuestiones relacionadas con la diversidad cultural, 211
— — evaluación de rendimiento comparativo, 170-171
OECS (*Organization of Eastern Caribbean States*), 148
OFFE, Claus, 33
OLSON, C., 215
OLSSEN, Mark, 86, 92
ONGs (organizaciones no gubernamentales), 67, 154, 236
Organización Mundial del Comercio (OMC), 54, 182, 233, 236, 237
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (*véase* OCDE)
Organizaciones intergubernamentales (OIGs), 26, 65, 107, 150
Other People's Children, 133
Overwording (uso excesivo de términos), 89, 142
OZGA, Jenny, 28, 78

PAIGE, Rodney, 161
Países Recién Industrializados (NIC), 53
Pakistan, 138, 144, 145-147, 188
PAPADOPOULOS, G. S., 166, 169
PAPASTERGIADIS, Nichols, 203, 224
Paradigma distributivo, 200-201
PASSERSON, J. C., 81
PECK, J., 58
Pedagogía, 44, 125, 136-137
—. Carácter efectivo de las pedagogías, 138
—. Investigación en Queensland, 134-135, 139
—. No hay políticas específicas sobre, 136
—. Prácticas de perfeccionamiento, 137
—. Relación con las pruebas, 133
— y confianza, 137
— — ensayo de currículum New Basics, 141-144
Pedagogización, 42-43
PENNYCOOK, Alistair, 222
PETERS, M., 86
PETERS, R. S., 103
PIETERSE, J. N., 181, 209
PISA (programa para la evaluación de estudiantes internacionales), 133, 134, 140, 144, 171-173, 175
Plan Colombo, 210-211, 214
—. de Desarrollo del Sector Educativo, Santa Lucía, 147-148
PNUD, 181, 182, 185, 187, 223
Pobreza, 232, 245
Poder 34-35
Política (*véase también:* política educativas; análisis de política educativa)
— basada en la evidencia, 77, 86
— como multidimensional y multiestratos, 38, 39
— — números, 44, 75, 133, 134, 150, 159, 160, 161, 171, 173
— —. Complicaciones en la implementación, 43
—. Consecuencias de, 43-44
—. Considerada como proceso, 27-28
—. Definiciones, 26-31, 34, 71
—. Distinción entre política como texto y política como discurso, 8
— — incremental/racional, 32-33
— — simbólico/material, 32
—. Distributiva/redistributiva, 34
— ecológica, 88, 99
— económica. Enfoque en educación, 137, 150
— educativa. Economización de la, 42, 137
— —. Interacción con otras políticas, 42-43
— —. Mediatización de la, 38, 44, 65, 91, 141
— — y la asignación de valores, 101-125
— — — legislación, 46
— — — mercado, 152
—. Elementos para, 33
— escalar, 94, 154, 174-175
— factores que afectan a la implementación de, 32
— y asignación autoritaria de valores, 27, 30-31, 34, 62, 76, 106, 142-143, 151
— — cambio, 28
— — el Estado, 33-37, 40-41
—. Propósitos y tipos, 31-34
Políticas de acción afirmativa, 107, 184
— — desregulación, 68
— del rendimiento, 158-165
— distributivas, 34
— educativas, 101, 143
— *Queensland Smart State*, 89
— racionales, 32-33
—. *Redimensión*, 71
— redistributivas, 34
— simbólicas, 32
POPPER, Kart, 231
PORTER, T., 173-174
Porto Alegre (Brasil), 245
— — —. Declaración (2001), 68

© Ediciones Morata, S. L.

Poscolonialismo, 24, 26, 40, 72, 85, 94, 148, 229
Posicionalidad, 74-76, 99
Posicionamiento global, 147, 150
Positivismo, 74, 85
POWER, M., 75, 161-162
"Presente colonial", 99, 149
Privatización, 25, 41, 103, 118-123, 125, 162, 242
Pruebas, 128, 130.137, 141, 144, 150, 242
Proceso Bolonia, 213
Profesionalidad del maestro, 124, 132, 137, 141, 150, 158-159, 176
Programa ERASMUS, 215
— para la Evaluación de Estudiantes Internacionales (*véase* PISA)
— — — — Internacional de Alumnos (PISA), 161
— — — — — — — — (*véase también:* PISA)
Programas de estudio en el extranjero, 215-216, 217-218

Queensland, 133
—. Ensayo de currículum New Basics, 140-144
—. Evaluación en el sistema de enseñanza, 135
—. Pedagogías de aula, 134-135, 139
—. Reforma curricular, 138
— School Reform Longitudinal Study (QSRLS), 139-140, 143
— *State Education 2010,* 89
— Studies Authority, 130

Ranson, S., 45, 134
RAWLS, John, 198
RAWOLLE, S., 91
RAY, Larry: *Globalization and Everyday Life*, 48
Reagan, Ronald, 154, 162
Red del Tercer Mundo, 236, 237
Redes, 200, 243
— de expatriados, 225
—. Movimiento desde las jerarquías, 163-165
—. Política, 163
Reflexividad, 76, 79, 92, 98
Reglamentación dispositiva, 30
REIN, M., 32
Rendimiento educativo internacional comparativo, 159-162, 171
—. Políticas de, 158-165
Responsabilidad, 25, 55, 102, 152, 157, 242, 245, 247
— mutua, 161-162, 165
"Retraimiento epistemológico", 76, 94
RHODES, R. A. W., 163
RITZER, George, 53
RIZVI, F., 65, 81
Rizomas, 90
ROBERTSON, R., 60
ROBERTSON, S., 38
ROSE, Nicolás, 74, 173, 176, 227
RUDD, Kevin, 234, 241
RUTKOWSKI, D., 170

SACHS, Jeffrey, 232
— — *El fin de la pobreza,* 232
SAID, Edward, 90
Santa Lucía, 138, 144, 188
— —. Education Sector Development Plan, 147-148
Sarkozy, Nicolas, 241
SCHOLTE, J. A., 51, 179, 240
SCHRIEWER, J., 97
SCOTT, J. C., 173
Scottish Qualifications Authority, 136
Seguridad, 108, 182, 243
— medioambiental, 243
SEN, Amartya, 120, 189, 245
SENNETT, R., 89
Septiembre 11; 108
SHUMAN, M. *Going Local,* 238
Singapur, 44, 134, 139
Sistema Internacional de Pruebas de Lengua Inglesa (IELTS), 221
SMITH, Linda Tuhiwa, 76, 94
SMITH, M. P., 59
SMITH, R., 232
Soberanía, 97
Socialismo democrático, 234
Socialización, 104
SOROS, George, 67, 112, 231
Standarised Attainment Tests (SATs), 132, 134
STEGER, M., 60
STEIN, M. K., 137
STIGLITZ, Joseph, 182, 233
STONE, Deborah, 106
STRANGE, S., 155
— — *The Retreat of the State,* 54
SUPPLES, P., 105
Sur de Asia, 192-193
Sur del Pacífico, 220
Sylvan Learning Centres, 221

Tablas de clasificación, 132, 134
Tarifas, 237
TAYLOR, Charles, 60, 61
TAYLOR, S., 28, 89, 131
Teaching and Learning Scotland, 136
Tecnología, 70
Teferra, D., 225

© Ediciones Morata, S. L.

Teoría Crítica de la raza, 74, 85
— de agencias, 120, 121, 156
— — elección pública, 120-121
"— del Sur", 75, 94
— social, 60, 95
— — contemporánea, 75, 95, 138
"Tercera vía", 233
Términos de formación de capital humano: Educación concebida en, 103, 111-112, 152, 198, 229
Terrorismo, 55, 243
Textos políticos, 29, 38, 65, 101, 91, 98
— —. Análisis de, 86, 88-92
Thatcher, Margaret, 128, 154, 162
There Is No Alternative (TINA), 64
THOMSON, P., 43
THRIFT, N., 64, 154
TIC (Tecnología de Información y Comunicación), 51, 112
TICKLE, A., 58
TIKLY, L., 75, 144, 145, 146, 149
Tobin, Tax, 237
TOMLINSON, J., 57, 208
TOURAINE, A., 204
TOZER, S., 115
Tradición pragmática y valores educativos, 105
— sociológica funcionalista y valores educativos, 104
Transformacionalista y globalización, 49

UNESCO, 40, 66, 70, 75, 111, 117, 153, 158, 160, 165, 170, 171, 180, 188, 191, 211, 215, 219
Unión Europea (UE), 38, 40, 70, 155, 215
URRY, John, 95, 203
USAID, 146

Valores. Asignación de, 101-125, 228
—. Conflicto entre, 107, 108
— e igualdad, 106
— englobados en el imaginario social, 106
—. Igualdad Democrática, 108, 109
Valores. Negociación de valores a través de diversos procesos políticos, 102
—. Tradición analítica, 104
— — pragmática, 105
— — sociológica funcionalista, 104
—. Tradiciones filosóficas, 103-106
— y comunidad, 108
— — eficiencia, 106, 123-124
— — — social, 109, 110-111, 123
— — libertad, 106
— — movilidad social, 108, 109
— — nueva teoría del capital humano, 111-112
— — política, 26, 31, 34, 40, 62, 76, 106, 142-143, 151
— — — educativa, 106-110
— — seguridad, 108

WARSCHAUER, M., 195
WATERS, M., 64, 122, 156
WEAVER-HIGHTOWER, M., 88
WEBER, M., 35, 37
WEDEL, J. R., 27, 28
WEI, S-J., 181
WEISS, Carol, 73
WHITEHEAD, A. N., 103
WILLIAMS, Raymond, 60, 115
WILLIAMSON, John, 66, 67
WOLFE, Martin, 180
WONG, K. 223
WOOD, E. M., 55
WU, Y., 181

YARIV-MASHAL, T., 85, 160, 161
YEAXLEE, B., 115
YIP, C.K., 223
YOUNG, I. M., 200
YOUNG, M., 138
YOUDELL, D., 135

Zonas de Acción Educativa, 91
— — procesamiento de exportación (EPZs), 54

© Ediciones Morata, S. L.